УДК 342.728 DOI: 10.12737/24263

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОЦИАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

***Ульянова И.В., Червинская А.П., Щеголева Н.А.*[1]**

Авторы обращаются к проблеме регулирования деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в связи с тем, что они являются основными институтами гражданского общества, которое выступает как основной партнер органов государственной власти в решении стоящих перед обществом проблем. Анализ современного законодательства России, а также субъектов РФ (на примере Орловской области) позволил авторам выявить ряд проблем в регулировании взаимодействия социально-ориентированных НКО с органами власти и местного самоуправления, а также сформулировать предложения по дальнейшему совершенствованию конституционно-правовых основ деятельности социально-ориентированных НКО в современной России.

Ключевые слова: право на объединение, НКО, социально-ориентированные НКО, законодательство субъектов РФ, государственная поддержка, гражданское общество.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATION OF ACTIVITY OF SOCIALLY ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN MODERN RUSSIA

ULIANOVA I.V. – Student of Law Faculty, Central Russian Institute of Management – the branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: irina.ulyanova111@mail.ru

CHERVINSKAYA A.P. – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Central Russian Institute of Management – the branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: sasha.m-87@mail.ru

SHCHEGOLEVA N. A. – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Central Russian Institute of Management – the branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: natali021orel@mail.ru

The authors address to the problem of regulation of the activity of socially oriented non-profit organizations in connection with the fact that they are the basic institutions of civil society, which acts as the main partner of public authorities in solving the problems facing the society. The analysis of the current legislation of Russia and the subjects of the Russian Federation (on the example of the Orel region) allowed the authors to identify a number of problems in the regulation

Ульянова Ирина Викторовна – студент юридического факультета, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления–филиал, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, 5а, e-mail: irina.ulyanova111@mail.ru

Червинская Александра Павловна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления–филиал, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, 5а, e-mail: sasha.m-87@mail.ru

Щеголева Наталья Анатольевна – кандидат юридических наук, декан юридического факультета, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления–филиал; адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, д.5а, e-mail: shchegoleva_n@mail.ru

of the interaction of socially oriented NPOs with the authorities and local government, as well as to make proposals for further improvement of the constitutional and legal framework for socially-oriented NPOs in modern Russia.

Keywords: right of union, NPO, socially oriented NPOs, the legislation of the subjects of the Russian Federation, state support, civil society.

В Послании Федеральному Собранию РФ[1] в декабре 2016 года В. Путин отметил, что «люди рассчитывают, что им будут обеспечены широкие и равные возможности для самореализации, для воплощения в жизнь предпринимательских, творческих, гражданских инициатив, рассчитывают на уважение к себе, к своим правам, свободам, к своему труду». Действительно, в ходе формирования Российского правового государства повышается значение институтов гражданского общества, расширяются и укрепляются общественные структуры, формируются общественные отношения, основанные на конституционном принципе политического многообразия. Активность населения на современном этапе проявляется через участие в общественных объединениях, видовых характеристик которых множество.

В настоящее время прилагаются серьезные усилия со стороны государства для создания условий развития гражданского общества, и «люди, неравнодушные к тому, что происходит вокруг»[2] получили возможность для реализации своих благородных устремлений. Свидетельством создания названных условий являются принятие в рамках развития конституционных норм Федерального закона от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций» и введение понятия социально-ориентированных некоммерческих организаций.

В соответствии со статьей 2.1. Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О некоммерческих организациях» (далее - Закон о НКО), социально-ориентированными некоммерческими организациями признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных Федеральным законом формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также виды деятельности, предусмотренные законом о НКО. Важно отметить, что до 2012 года в законе было закреплено 9 видов деятельности, при условии осуществления которых органы государственной власти и органы местного самоуправления могут оказывать поддержку. В настоящее время перечень видов увеличился в два раза, в частности, Федеральными законами с 2012 по 2016 год в статью 31.1 Закона о НКО был внесены следующие изменения и дополнения:

в 2012 году введены пп. 10 – формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; пп.11 – развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации;

в 2013 году – пп.12 – деятельность в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания граждан Российской Федерации;

в 2014 году – пп.пп. 13-16 – например, проведение поисковой работы, направленной на выявление неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков защитников

[1] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Парламентская газета. № 45, 02–08.12.2016.
[2] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009// РГ. № 214. 13.11.2009.

Отечества, установление имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества;

в 2015 году – дополнен пп.1 – социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан, пп. 17 – содействие повышению мобильности трудовых ресурсов;

в 2016 году – пп.16 – увековечение памяти жертв политических репрессий.

Таким образом, мы видим постоянное расширение спектра видов деятельности социально-ориентированных НКО, что, в свою очередь оказывает немаловажное влияние на развитие института гражданского общества[1].

Действительно, за последние годы изменился не только количественный и качественный состав общественных организаций, но и сами цели и задачи их возникновения и развития[2]. Все эти изменения стали возможными в результате развития отечественного законодательства и стремления органов государственной власти и местного самоуправления найти механизмы поддержки социально-ориентированных НКО. В таблице 1 представлен анализ направлений совершенствования правового обеспечения деятельности СО НКО.

Таблица 1 – Анализ направлений совершенствования правового обеспечения в построении межсекторного социального партнерства и деятельности СО НКО

Table 1 – Analysis of the directions of improving the legal framework in building cross-sectoral partnerships and social activities of NPOs

Наименование нормы/ Содержание и характеристика принятых норм	Результат
Постановление Правительства РФ № 713 от 23.08.2011 «О предоставлении поддержки социально-ориентированным некоммерческим организациям»	
утверждает структуру финансирования федеральной Программы и правила предоставления субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных программ поддержки СО НКО, а также проектов самих организаций;	Разработаны транспарентные механизмы поддержки социально-ориентированных негосударственных некоммерческих организаций на федеральном, региональном и местном уровнях;
рекомендует органам власти субъектов РФ утвердить региональные программы поддержки СО НКО;	законодательно обеспечена возможность получения финансовой поддержки СО НКО со стороны государства.
определяет Министерство экономического развития России координатором предоставления субсидий регионам.	
Приказ Минэкономразвития России № 465 от 08.09.2011 «О реализации Постановления Правительства РФ № 713 от 23.08. 2011 г. «О предоставлении поддержки СО НКО»	
утверждает порядок конкурсного отбора региональных программ поддержки СО НКО и проектов самих организаций (с критериями оценки заявок), а также предельные размеры софинансирования; утверждает формы документов для участия в конкурсах и проекты соглашений победителей с Минэкономразвития РФ.	Создан механизм, предусматривающий участие негосударственных некоммерческих организаций в разработке и экспертизе нормативно-правовых актов, включая требования к работам и услугам для государственных и муниципальных нужд.

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

[2] См.: Щеголева Н.А., Щеголев С.Д. Общественные объединения как эффективный инструмент политико-правовой социализации молодежи// Вестник государственного и муниципального управления. – 2016. – Т. 5. – № 2. – С.138–143; 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.

<table>
<tr><td colspan="3">Приказ Минэкономразвития России № 527 от 30.09.2011 «О проведении конкурсного отбора социально-ориентированных некоммерческих организаций для предоставления субсидий из федерального бюджета»</td></tr>
<tr><td colspan="2">утверждает структуру финансирования федеральной Программы и правила предоставления субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных программ поддержки СО НКО, а также проектов самих организаций; рекомендует органам власти субъектов РФ утвердить региональные программы поддержки СО НКО; определяет Министерство экономического развития России координатором предоставления субсидий регионам.</td><td>Определены направления субсидирования деятельности СО НКО: социальная поддержка населения; охрана окружающей среды; содержание объектов, имеющих историческое значение; оказание юридической помощи; благотворительная деятельность; образование, культура, здравоохранение</td></tr>
<tr><td colspan="3">Приказы Минэкономразвития России № 465 от 08.09.2011; № 527 от 30.09.2011; № 528 от 30.09.2011</td></tr>
<tr><td>Приказ Минэкономразвития России № 465 от 08.09.2011 «О реализации Постановления Правительства РФ № 713 от 23.08.2011 г. «О предоставлении поддержки социально - ориентированным НКО»</td><td>утверждает порядок конкурсного отбора региональных программ поддержки СО НКО и проектов самих организаций (с критериями оценки заявок), а также предельные размеры софинансирования;
утверждает формы документов для участия в конкурсах и проекты соглашений победителей с Минэкономразвития РФ.</td><td rowspan="3">По итогам первого года:
субсидирование 49 региональных программ поддержки СО НКО. Сформированы ресурсные базы в ряде регионов-победителей, утверждены программы и выделены собственные средства региона для их частичного финансирования; расходы на администрирование программ полностью покрываются региональными бюджетами; федеральные деньги предусмотрены только для софинансирования в рамках конкурсов проектов региональных и местных СО НКО. Профинансировано: выявление, обобщение и распространение лучшей практики реализации проектов социально- ориентированных НКО;
. оказание консультационной, информационной и методической поддержки деятельности других СО НКО;
. содействие привлечению такими организациями труда добровольцев; . анализ деятельности целевой группы, определение ее основных проблем и разработка комплексных мер по их решению, иная деятельность по формированию инфраструктуры поддержки СО НКО.</td></tr>
<tr><td>Приказ Минэкономразвития России № 527 от 30.09.2011 «О проведении конкурсного отбора социально-ориентированных некоммерческих организаций для предоставления субсидий из федерального бюджета»:</td><td>определяет сроки проведения конкурса СО НКО и ответственных за конкурсный отбор.</td></tr>
<tr><td>Приказ Минэкономразвития России № 528 от 30.09.2011 «О проведении конкурсного отбора субъектов РФ для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию программ поддержки СО НКО»:</td><td>определяет сроки проведения конкурса СО НКО и ответственных за конкурсный отбор.</td></tr>
<tr><td>Методические материалы по разработке региональных программ поддержки СО НКО</td><td colspan="2">раскрывают суть понятия СО НКО и полномочия субъектов по их поддержке; рекомендуют порядок разработки региональных программ поддержки СО НКО, конкретизируют требования к структуре и содержанию таких программ.</td></tr>
<tr><td>Приказ Минэкономразвития России № 576 от 14.10.2011 «О Координационном совете по государственной поддержке социально-ориентированных некоммерческих организаций»:</td><td colspan="2">утверждает Положение о Координационном совете (задачи и функции, порядок работы и т.д.);
- представлена структура (персональный состав);
- определены ответственные за организационно-техническое обеспечение деятельности Координационного совета на Департамент стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России.</td></tr>
<tr><td colspan="3">Приказ Минэкономразвития России № 223 от 17.05.2011 «О ведении реестров СО НКО – получателей поддержки, хранении представленных ими документов и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными реестрами»</td></tr>
<tr><td colspan="2">утверждает порядок ведения реестров СО НКО, требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования реестрами НКО – получателей поддержки. Реестры ведутся в электронном виде по образцу, утвержденному Минэкономразвития России, содержание реестров является открытым для всеобщего ознакомления и должно обновляться на сайте соответствующего органа власти в течение трех дней со дня внесения изменений в реестр.</td><td>Создана система мониторинга деятельности негосударственных некоммерческих организаций, а также определена система их отчетности, и представлены процедуры контроля за их деятельностью</td></tr>
</table>

Так, по данным Росстата, в 2013 г. насчитывалось 113 тыс. социально-ориентированных НКО. По исследованию Росстата за 2012 г., деятельность в области образования и науки вели 25,4% социально-ориентированных НКО, социальной поддержки и защиты граждан – 21,9%, физической культуры и спорта – 17,9%, патриотического и духовно-нравственного воспитания детей и молодежи – 14,7%, благотворительности – 13,2%, здравоохранения – 10,9%, культуры и искусства – 9,5%, оказывали различную психологическую помощь – 9,4%, юридическую - 8,8%, поддерживали пожилых людей – 5,7%, инвалидов – 5,5%, матерей и детей – 4,2%.

Основная часть общественных организаций, примерно 50%, осуществляют свою деятельность в социальной сфере, 40% приходится на общественно-гражданские объединения, 10% – на общественно-политические. Услугами некоммерческих организаций при решении различного рода социальных проблем (социальное сиротство, борьба с наркоманией и туберкулезом, экологические проблемы и пр.) ежегодно пользуются 15% населения страны. Некоммерческие организации стали фактором и экономического роста. В их рамках создано более миллиона рабочих мест. В современных условиях существует необходимость реальной поддержки деятельности социально-ориентированных НКО, что позволит повысить и их эффективность. Например, в 2014 г. в 45 субъектах РФ реализовывалась 71 региональная программа поддержки социально-ориентированных НКО. Для этих целей из федерального бюджета было выделено в виде субсидий 660 млн. руб. (в расчете на два года)[1]. В настоящее время во многих регионах приняты региональные программы поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций. Так, Постановлением Правительства Орловской области от 29.11.2012 № 444 (ред. от 17.11.2016) была утверждена государственная программа «Повышение эффективности государственного и муниципального управления в Орловской области, поддержка институтов гражданского общества»[2], в составе которой содержится подпрограмма «Государственная поддержка социально-ориентированных некоммерческих организаций Орловской области». Цель программы – развитие социально-ориентированных некоммерческих организаций Орловской области и увеличение их роли в повышении качества жизни социально не защищенных жителей Орловской области до 2020 года. Среди задач программы следует выделить: рост числа СО НКО, реализующих проекты и программы на территории Орловской области, получивших государственную поддержку; рост числа социально незащищенных жителей Орловской области, получающих доступные и качественные социальные услуги и помощь СО НКО; рост числа работников и добровольцев, вовлеченных в деятельность СО НКО, реализацию проектов и программ; увеличение дополнительного объема средств и ресурсов, привлеченных СО НКО на реализацию социально-ориентированных проектов и программ (за исключением субсидий из бюджета Орловской области).

Безусловно, существенным шагом в создании условий деятельности социально-ориентированных НКО являются и совершенствование федерального законодательства, и принятие программ поддержки СО НКО в субъектах Российской Федерации, и информационная, и консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев СО НКО[3]. Оказание поддержки всеми возможными способами призвано стимулировать общественно-гражданские

[1] Подробнее на ТАСС: http://tass.ru/info/671635

[2] Государственная специализированная информационная система "Портал Орловской области - публичный информационный центр" http://www.adm.orel.ru, 21.12.2012.

[3] См.: Ульянова И.В. Правовые регламенты деятельности некоммерческих организаций// Вестник государственного и муниципального управления. 2014. – № 2. – С. 80.

инициативы населения, некоммерческих, коммерческих организаций, имеющих социальные программы, активизировать добровольческую и благотворительную деятельность в социальной сфере в соответствии с приоритетами государства и СО НКО.

В ходе исследования стало очевидным, что российское законодательство прямо не закрепляет право на участие некоммерческих организаций в процедурах принятия решений в сфере управления общественными (публичными) услугами. Снятию обозначенной проблемы может способствовать приведение действующих отраслевых законодательств в соответствие с конституционными гарантиями участия граждан в государственном (муниципальном) управлении. В связи с этим этого целесообразны следующие мероприятия:

– проведение экспертизы норм действующего российского законодательства, а также правоприменительной практики, касающихся участия граждан (их представителей) в управлении общественными услугами с целью определения уровня их соответствия конституционным нормам, и разработка предложений по устранению имеющихся противоречий.

– разработка нормативно-правовых актов, направленных на создание прозрачных «правил игры» по вопросам взаимодействия, поддержки, критериев эффективности, отчетности СО НКО и органов публичной власти.

Таким образом, социально ориентированные НКО являются важной составляющей движущей силы развития российского общества на современном этапе. Хотя они напрямую не принимают политических решений, однако формулируют задачи, проводят анализ и мониторинг, тестируют варианты возможных решений, воздействуют на институциональную среду путем формирования общественного мнения и подготовки среды к восприятию складывающихся политико-правовых реалий.

Отношения социально ориентированных некоммерческих организаций, гражданского общества и государственной власти складываются достаточно непросто и противоречиво на современном этапе развития России. В сфере законодательного регулирования деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций требуется не столько расширение видового состава некоммерческих организаций, а более полное использование потенциала действующего законодательства, его гармонизация и уточнение путем закрепления новых (возникающих) целей и видов деятельности за уже имеющимися организационно-правовыми формами и видами некоммерческих организаций, с безусловным учетом того, что эти цели соответствуют исходному ценностному предназначению некоммерческих организаций.

Библиография/References:

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

2. Кулькова В.Ю. Реализация государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2014. – № 2 (20). – С. 31–46.

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. Ульянова И.В. Правовые регламенты деятельности некоммерческих организаций // Вестник государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 80.

5. Щеголева Н.А., Щеголев С.Д. Общественные объединения как эффективный инструмент политико-правовой социализации молодежи // Вестник государственного и муниципального управления. – 2016. – Т. 5. – № 2. – С. 138-143.

1. Gendasheva, A.B. (2016) Razvitie sotsial'nykh uslug nekommercheskikh organizatsii, finansiruemykh gosudarstvom: opyt Respubliki Kazakhstan [Development of social services to non-profit organizations funded by the state: the experience of the Republic of Kazakhstan] // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniia [The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration]. – № 2 (53). – P. 31–37. (In Russ.)

2. Kul'kova, V.Iu. (2014) Realizatsiia gosudarstvennoi podderzhki sotsial'no orientirovannykh nekommercheskikh organizatsii v Rossiiskoi Federatsii [Implementation of state support for socially oriented non-profit organizations in the Russian Federation] // Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal [Financial Research Institute. Financial journal]. – № 2 (20). – P. 31–46. (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. – P. 131–141. (In Russ.)

4. Ul'ianova, I.V. (2014) Pravovye reglamenty deiatel'nosti nekommercheskikh organizatsii [Legal regulations of non-profit organizations] // Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [Journal of Public and Municipal Administration]. – № 2. – P. 80. (In Russ.)

5. Shchegoleva, N.A., Shchegolev, S.D. (2016) Obshchestvennye ob"edineniia kak effektivnyi instrument politiko-pravovoi sotsializatsii molodezhi [Public associations as an effective tool for political and legal socialization of youth] // Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration]. – T. 5. – № 2. – P. 138-143. (In Russ.)