

DOI 10.35775/PSI.2024.111.11.019

УДК 323.212

О.А. ЕВРЕЕВА

кандидат философских наук, доцент
Российского государственного социального университета,
Россия, г. Москва
E-mail: evreeva@yandex.ru

Г.Н. КУЗЬМЕНКО

доктор философских наук, доцент
Российского государственного социального
университета, Россия, г. Москва
E-mail: KuzmenkoGN@rgsu.net

ФАКТОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО В СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)⁵

Качество жизни населения напрямую связано с эффективной социальной политикой власти на местах. Такая политика требует тесного взаимодействия органов местного самоуправления с общественными объединениями, в первую очередь, с социально ориентированными некоммерческими организациями (СО НКО). Оценка важности социальных проблем, стоящих перед населением, находит адекватное отражение в четко выраженных приоритетах деятельности отечественных СО НКО. Представленные результаты исследования показали, что это, в первую очередь, всесторонняя поддержка социально уязвимых слоев населения: сирот, пожилых людей, инвалидов, неполных семей, разных категорий малообеспеченных граждан, др. Далее, профилактика и реабилитация в сфере здравоохранения, а также – актуальные вопросы в сфере образования. Остальной спектр направлений социальной политики находится большей частью на периферии внимания отечественных СО НКО.

Это обстоятельство меняет устоявшееся представление о том, что местные СО НКО должны играть вспомогательную роль, прикрывая второстепенные направления и позволяя органам местной власти сосредоточиться на решении ключевых задач социальной политики.

Совершенствование правовой базы, в первую очередь, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131 и ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7, требует учета корректирующего фактора деятельности СО НКО в социальной политике местного самоуправления.

⁵ Статья подготовлена в рамках государственного задания Министерства науки и высшего образования Российской Федерации «Земский уклад: на пути укрепления общероссийской гражданской идентичности» (FSZZ-2024-0012), № 1024071600015-7-5.4.1;5.5.1;5.6.2;5.9.1;6.3.1.

Ключевые слова: социальная политика, органы власти, местное самоуправление, некоммерческая организация, законодательство.

Введение. Эффективность социальной политики связана с адекватным пониманием интересов населения органами власти. Опыт развитых стран и России показывает, что важным индикатором такого рода понимания становится адекватная реакция власти на деятельность институтов гражданского общества, которые представляют интересы населения непосредственным образом. Речь идет о реакции на деятельность общественных объединений, профсоюзов, средств массовой информации, общественных советов, добровольных народных дружин и других организаций, которые создаются самими гражданами для решения актуальных проблем в их жизни.

Общий тренд в углублении роли указанных институтов «третьего сектора» (помимо публичного и частного), в первую очередь неправительственных некоммерческих организаций – НПО, в российской традиции – НКО, подтверждается специальными исследованиями [18; 19].

Анализ мирового опыта выявляет две базовые модели взаимодействия государства с НКО, в том числе, на муниципальном уровне.

Первая – «североамериканская», типична для США и стран, взявших американское правовое оформление «третьего сектора» за образец. Ее характерная черта заключается в получении на аутсорсинг большей части функций по реализации социальной политики от государства. Как результат, в США, при сохранении строгого государственного контроля, передаваемые в структуры гражданского общества средства на социально-гуманитарные цели (науку, культуру, др.) могут составлять от трети до половины всего бюджета. [10]. Кроме того, американские НКО обладают весомым лоббистским потенциалом, позволяющим прямо влиять на принятие тех или иных решений от местного до высшего законодательного уровня. Очевидно, что идеология данной модели, имеющей протестантские корни и связанной с историческим опытом США, основывается на подчеркнутом приоритете гражданского общества над государством.

Вторая модель – «европейская», типична для стран Европейского Союза. Она формируется изначально в странах-основателях (Франция, Германия, др.) как дополнительный инструмент регулирования отношений между государством и населением на низовом уровне и оптимизации бюджетных расходов на социальные нужды. Несмотря на влияние США после II Мировой войны, в ЕС традиционно между гражданским обществом и государством выстраиваются отношения равноправного партнерства. Отметим, что такой баланс интересов некоторыми представителями объединений гражданского общества ЕС критически воспринимается как недостаток демократии [18].

Дискуссия. Российский формат отношений государства и гражданского общества имеет свою специфику [2; 7]. Важно подчеркнуть, что в России исторически существует коррекция между развитием «третьего сектора» и местного самоуправления. Примерами этому могут служить «Жалованная

грамота городам», регламентирующая правовой статус населения, утвержденная Екатериной II в 1785 г.; «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», утвержденное Александром II в 1864 г., на основании последнего создавались выборные, бессословные губернские и уездные земские собрания и земские управы; другие [17].

В Российской Федерации в первые годы взаимоотношение органов местного самоуправления и населения регулировалось на основании еще советского закона «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г. [5], порядок введения в действие которого регламентировалось Постановлением ВС РФ от 5 марта 1992 г. № 2448 «Об изменении порядка введения в действие некоторых статей Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [9]. Далее, на основании Конституции РФ 1993 г. был принят федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г. [12]. Впоследствии полученный опыт был аккумулирован в действующем до настоящего времени Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131 [14], который, в том числе, содержит в себе правовые нормы, регулирующие вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с общественными объединениями. Например, в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения, решение о назначении местного референдума может быть принято, в том числе, по инициативе общественного объединения (ст. 22, ч.3, п.2).

В свою очередь, взаимодействие НКО с органами местного самоуправления регулирует Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7 [11]. В законе интерес, в соответствии с темой настоящей статьи, представляет гл. 4, в которой раскрывается поддержка некоммерческих организаций со стороны, в том числе, органов местного самоуправления. К такой поддержке, например, относится «разработка и реализация муниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций с учетом местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей» (ст. 31.3, ч. 3, п. 1).

Особо отметим, что в законе, в случае поддержки НКО от органов власти, происходит сужение ее понятия: поддержкой пользуются не все, но «социально ориентированные некоммерческие организации» (СО НКО).

Перечень видов деятельности СО НКО, в соответствии с их уставными документами, следующий (с сокращениями):

- социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан;
- оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;
- охрана окружающей среды и защита животных;
- охрана и содержание объектов, имеющих историческое, культовое, культурное значение, и мест захоронений;

- оказание юридической помощи гражданам, правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод;
- профилактика социально опасных форм поведения граждан;
- благотворительная деятельность, добровольчество (волонтерство);
- деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, пропаганды здорового образа жизни;
- развитие межнационального сотрудничества;
- деятельность в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания;
- социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов (ст. 31.1, ч. 1, п.п. 1-18);

Кроме нормативной правовой базы специфику взаимоотношений между местной властью и «третьим сектором» позволяет понять их непосредственная практика.

Материалы и методы. Для оценки приоритетов деятельности отечественных СО НКО, помимо анализа нормативно правовой базы, (прежде всего, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131 и ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01. 1996 г. № 7) необходимо узнать количество отечественных НКО и структуру их финансирования, исследовать содержание их социально ориентированных проектов. Последнее требует исследования, в первую очередь, содержания заявок НКО, подаваемых на конкурсы федерального и регионального уровня. Для качества такого рода исследования требуется системный подход, компаративный и контент-анализ.

Результаты. Приведенный выше перечень видов деятельности СО НКО в Федеральном законе нашли отражение в разных формах поддержки СО НКО на всех уровнях российской власти, включая местную. Речь идет не только о финансовой поддержке, но и информационной, организационной, другой. На основании ФЗ принимаются другие нормативные правовые акты. Так, к примеру, в «Концепции содействия развитию благотворительной деятельности...» 2009 г. рекомендовано «вовлечение участников благотворительности в работу общественных советов, совещательных и консультативных органов при органах ... местного самоуправления» [6].

Несмотря на поддержку российским государством «третьего сектора», количество его организаций с 2014 по 2024 неизменно: в стране действует около 200 тысяч НКО [16]. В процентном отношении к населению количество НКО в России в целом соответствует мировому уровню, хотя существенно отстает от лидеров. Для сравнения, за это же время в США количество общественных организаций выросло на четверть и составило около 2 миллионов (то есть, превышает российские числом на порядок, при том, что население США всего в два с половиной раза больше России) [20].

Неизменяемое за десятилетие количество российских НКО скрывает не статику, но динамику: это достигнутый паритет между возникающими вновь

и закрывающимися организациями. При этом доля в общем количестве некоммерческих организаций социально ориентированных НКО за последние 10 лет, наоборот, выросла. На 2024 год она составляет около 130 тысяч организаций с около 400 тысячами работников и с около 4 млн. добровольцев.

Соответственно, увеличивается объем финансовых средств, получаемых СО НКО. Структура средств, получаемых российскими СО НКО в 2023 году, выглядит следующим образом:

- из федерального бюджета РФ выделено около 308 млрд. руб.;
- из бюджетов субъектов РФ – около 160 млрд. руб. (финансовая поддержка и средства, выделяемые на предоставление социальных услуг населению);
- в рамках отдельных государственных программ – около 35 млрд. руб.;
- на муниципальном уровне выделено около 6 млрд. руб.;
- от юридических лиц получено около 90 млрд. руб.;
- от частных лиц – приблизительно 30 млрд. руб. (данные за 2022 год) [8].

Таким образом, можно говорить о не менее 630 млрд. рублей (или приблизительно 6,5-7 млрд. долларов США) полученных российскими СО НКО в 2023 году на деятельность, соответствующую их уставным целям. Много это или мало, вопрос риторический, так как ответ на него требует сравнения, а сравнение с мировыми лидерами здесь будет не в пользу России. Правильнее будет сказать, что большинство российских СО НКО (о меньшинстве будет сказано ниже отдельно) испытывают постоянный дефицит финансовых средств.

Дефицит средств на уставную деятельность российских СО НКО серьезно оптимизирует линейку предлагаемых ими социальных услуг населению. Из общего перечня видов деятельности, предлагаемого Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12.01. 1996 г. № 7, о котором шла речь выше, СО НКО сосредотачивают свое внимание на нескольких, собственно, на самых главных с точки зрения отечественного «третьего сектора».

Примером этого внимания может послужить анализ направлений примерно 150 тысяч заявок российских НКО, поданных в Фонд Президентских грантов с момента его образования в 2017 году [15].

Из предложенных Фондом 14 направлений около половины заявок, примерно 70 тысяч, поданы всего по 3 направлениям: «охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни» (около 30 тысяч), «социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан» (около 25 тысяч) и «поддержка семьи, материнства, отцовства и детства» (около 16 тысяч). Отметим особо, что речь идет только о поданных, а не выигранных заявках.

Похожую динамику по направлениям демонстрируют не только федерального, но и иного уровня конкурсы НКО. Однако есть определенные нюансы, которые важны в разрезе рассматриваемой темы, поэтому остановимся на них подробнее.

Во-первых, участвовать в конкурсе не означает в нем победить. Важность экспертной оценки не снижает вес административного ресурса, позволяющего

корректировать результаты конкурса так, как представляется нужным органам власти.

Во-вторых, уже на региональном и муниципальном уровне предложенный в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» от 12.01. 1996 г. № 7 общий перечень видов деятельности СО НКО может иметь разные трактовки и конфигурации. Например, в конкурсе на гранты Мэра Москвы социальная поддержка большей частью находится в разделе «благотворительность» (наряду с меценатством), а в области здравоохранения упор сделан, скорее, на пропаганду здорового образа жизни, чем на охрану здоровья граждан [3]. Тем самым, происходит неявная переориентация общественного запроса на административный.

Особо вызывающим выглядит неявное или явное (в случае с конкурсной документацией на грант Мэра Москвы) требование ограничить оплату труда участников 30% от получаемой суммы, уходящее своими истоками в начало 2000-х годов. В настоящее время, когда СО НКО предлагаются интеллектуально емкие услуги, такое требование, ориентированное на низкоквалифицированный труд, без сомнения является анахронизмом.

В-третьих, с появления Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7 органы власти разного уровня, в том числе, муниципального, получили право создавать собственные СО НКО, которые решали социальные вопросы в самом общем значении – благоустройство территории, подготовка и проведение праздничных мероприятий, другое. Финансирование деятельности этих СО НКО осуществлялось в первую очередь, в отличие от остальных, в том числе, социально значимых проектов. Иначе говоря, в отличие от большинства отечественных СО НКО, данное «меньшинство» дефицит средств не испытывали. Эта существовавшая не одно десятилетие и критикуемая общественностью практика изменилась только в начале 2024 года с выходом Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 26.02.2024 № 32 [13]. В нем внесена существенная правка в ст. 2 п. 2, касающаяся СО НКО государственных и муниципальных учреждений, а именно – «Социально ориентированными некоммерческими организациями признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных настоящим Федеральным законом формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями, государственных и муниципальных учреждений)...».

Заключение. Подводя итоги, следует отметить следующее. Происходящее постепенное совершенствование законодательства опирается на огромный накопленный опыт деятельности «третьего сектора», оцениваемый как государством, так и обществом. Следующий важный шаг, как представляется, должен проявиться в дальнейшем отходе от административного понимания задач СО НКО, инерционно сохраняющегося до настоящего времени. Следует приветствовать общественные дискуссии по данному направлению и вносимые в их ходе предложения, в том числе, в сфере правовой регламентации взаимодействия общественных объединений и органов местного самоуправления.

Примером такого рода предложений может стать предложение о наделении общественных объединений правом правотворческой инициативы на местном уровне [4], предложение о закреплении общественных структур в качестве возможных инициаторов проведения собраний граждан [1], другие.

Отметим еще раз, что деятельность большинства отечественных социально ответственных некоммерческих организаций по рассмотренным выше причинам, прежде всего, финансового характера, сосредоточена не на широком социокультурном спектре, но на самых важных проблемах местных сообществ. Как показано, это всесторонняя поддержка социально уязвимых слоев населения: сирот, пожилых людей, инвалидов, неполных семей, разных категорий малообеспеченных граждан, других. Далее, это решение проблем, связанных с профилактическими и реабилитационными вопросами в сфере здравоохранения и с актуальными вопросами образования.

Таким образом, деятельность отечественных СО НКО не дополняет работу органов местного самоуправления, как зачастую трактуются нормативные правовые документы, но указывает им на ключевые «болевы точки», требующие оперативного вмешательства власти.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Вавилов Н.С., Михеева Т.Н.** Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне. М.: Юрист, 2016.
2. **Васильева Е.В.** «Третий сектор» в социальном обслуживании населения региона современной России: по материалам социологических исследований. Тема диссертации и автореферата по ВАК РФ 22.00.04, кандидат социологических наук. 2007.
3. Гранты Мэра Москвы // <https://грантымэра.душевная.москва/#>.
4. **Гриб В.В.** Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12.
5. Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06.07.1991 № 1550-1 // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102105313&backlink=1&nd=102011989&rdk=0>.
6. Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 г. № 1054-р // <http://static.government.ru/media/files/Zaxspc8AZmbvFOmrCGuthOzLa4oZ5kx.pdf>.
7. **Ловкова А.А.** Взаимодействие органов местного самоуправления, общественных организаций и бизнеса как форма социального партнерства. Тема диссертации и автореферата по ВАК РФ 23.00.02, кандидат социологических наук. 2009.
8. Министерство экономического развития РФ. Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации.

- Федерации за 2023 год // <https://nko.economy.gov.ru/upload/docs/doklad-o-deyatelnosti-i-razvitii-soczialno-orientirovannyix-nekommercheskix.pdf>.
9. Постановление ВС РФ «Об изменении порядка введения в действие некоторых статей Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 5 марта 1992 г. № 2448 // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_602/.
 10. **Теплякова В.** Государство и НПО – моменты истины: Гражданский форум // Акмолинская правда. 30 октября 2007.
 11. Федеральный Закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7 // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/.
 12. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 г. N 154 // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/.
 13. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 26.02.2024 № 32 // <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202402260009>.
 14. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131 // <https://www.zakonrf.info/doc-15671746/>.
 15. Фонд Президентских грантов. Проекты // <https://президентскиегранты.рф/public/application/cards>.
 16. Центр инноваций социальной сферы. Обзорный дашборд отрасли НКО // <https://atlas-nko.ru/analytics>.
 17. **Чубукова А.П.** История появления некоммерческого сектора // Молодой ученый. 2022. № 36 (431).
 18. **Efler M.** European Citizens' Initiative Legal options for implementation below the constitutional level. 2006 // <https://www.readkong.com/page/european-citizens-initiative-legal-options-for-6805412>.
 19. **Lang S.** NGOs, Civil Society, and the Public Sphere. New York: Cambridge University Press, 2013 // <https://catalogue.nla.gov.au/catalog/6155582>.
 20. Statista. Number of non-profit organizations in the United States from 1998 to 2023 // <https://www.statista.com/statistics/189245/number-of-non-profit-organizations-in-the-united-states-since-1998/>.

O.A. EVREEVA

Candidate of philosophy, assistant professor,
Russian State Social University, Moscow, Russia

G.N. KUZMENKO

Doctor of philosophy, professor, Russian State
Social University, Moscow, Russia

THE FACTOR OF ACTIVITY OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN THE SOCIAL POLICY OF LOCAL GOVERNMENT (LEGAL ASPECT)

The quality of life of the population is directly related to the effective social policy of the local authorities. Such a policy requires close cooperation of local governments with public associations, primarily with socially oriented non-profit organizations. The assessment of the importance of social problems facing the population is adequately reflected in the clearly expressed priorities of the activities of domestic non-profit organizations. The presented research results showed that this is, first of all, comprehensive support for socially vulnerable segments of the population: orphans, the elderly, the disabled, single-parent families, various categories of low-income citizens, etc. Further, prevention and rehabilitation in the field of healthcare, as well as topical issues in the field of education. The rest of the range of social policy directions is mostly on the periphery of the attention of domestic non-profit organizations.

This fact changes the well-established idea that local non-profit organizations should play a supporting role, covering secondary areas and allowing local authorities to focus on solving key tasks of social policy.

Improving the legal framework, first of all, the Federal Law «On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» dated 06.10.2003 No. 131 and the Federal Law «On Non-Profit Organizations» dated 12.01.1996 No. 7, requires taking into account the corrective factor of the activities of non-profit organizations in the social policy of local government.

Key words: Social policy, authorities, local government, non-profit organization, legislation.