

УДК 005.55

А.И. КИРИЧЕК

**К вопросу о возможности передачи
части полномочий органов
местного самоуправления
социально ориентированным
некоммерческим организациям
(на материалах Приморского края)**

Рассмотрены полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в свете последних изменений ФЗ № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Представлена система взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления при организации работы с социально ориентированными некоммерческими организациями на основе анализа и обобщения практики Приморского края. Предложены мероприятия по реализации механизма осуществления передачи части отдельных полномочий органами местного самоуправления в ведение социально ориентированных некоммерческих организаций.

Ключевые слова: гражданское общество, органы местного самоуправления, некоммерческий сектор, общественное партнерство, социально ориентированные некоммерческие организации.

On the question on a possibility of transfer of a part of powers local governments to socially oriented non-profit organisations (on materials of Primorye Territory). A.I. KIRICHEK.

The article powers of local governments according to the solution of questions of support of socially oriented non-profit organisations in the light of the last changes of the federal law № 184 "About the general principles of the organisation of legislative (representative) and executive bodies of the government of subjects of the Russian Federation" and the federal law № 131 "About the general principles of the organisation of local government in the Russian Federation" are considered. The system of interaction of public authorities and local government at the organisation of work with socially oriented non-profit organisations on the

basis of the analysis and synthesis of practice of Primorye Territory is presented. The author offered actions for realisation of the mechanism of implementation of transfer of part of separate powers by local governments to maintaining socially oriented non-profit organisations.

Keywords: civil society, local governments, noncommercial sector, public partnership, socially oriented non-profit organisations.

Социально ориентированные некоммерческие организации и общественные объединения рассматриваются как организационная основа гражданского общества [5]. Отражая интересы различных групп населения, в первую очередь социально незащищенных, социально ориентированные некоммерческие организации и общественные объединения играют значительную роль в развитии демократии [7, 12]. Через механизмы общественной экспертизы и контроля они способствуют прозрачности и эффективности работы органов местного самоуправления, обеспечивая таким образом реализацию механизма обратной связи между гражданами и властью [1,9].

Передача части полномочий муниципалитетов «третьему сектору» – явление не новое. Оно достаточно широко распространено в международной практике [10]. Подобные инициативы успешно реализуются в Великобритании, Дании, США, ряде стран Евросоюза и заключаются в наделении некоммерческих общественных организаций (НКО) комплексом прикладных функций, которые ранее находились в ведении органов исполнительной власти. Как правило, к таким функциям относят социальную опеку, образование, просвещение, культуру и массовый спорт.

На данном этапе реформирования гражданского общества действующее законодательство РФ не устанавливает порядок передачи полномочий органов местного самоуправления социально ориентированным некоммерческим организациям [8]. В соответствии с Федеральным законом № 7 «О некоммерческих организациях» органы государственной власти и органы местного самоуправления могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами таких видов деятельности, как социальная защита и поддержка граждан, охрана окружающей среды и защита животных, профилактика социально опасных форм поведения граждан и др. Мероприятия по направлению деятельности осуществляются субъектом в соответствии с утвержденной им программой поддержки в финансовой, имущественной, информационной и консультационной формах. К таким организациям не могут быть отнесены государственные корпорации, государственные компании, общественные объединения, являющиеся политическими партиями, и религиозные организации¹.

¹ О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ (ред. от 04.06.2014): [Электронный ресурс]. Информационно-правовая система «Законодательство России». Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 26.04.2015).

К полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов поддержки социально ориентированных НКО законом отнесены разработка и реализация муниципальных программ поддержки социально ориентированных НКО с учетом местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей, а также анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, оценка эффективности мер, направленных на развитие социально ориентированных некоммерческих организаций на территориях муниципальных образований. Так, в Приморском крае социально ориентированные НКО выполняют роль посредника между органами государственной и муниципальной власти и населением, организуют публичный диалог по ключевым вопросам развития региона, муниципального образования, защиты гражданских прав и свобод населения. Они служат надежным средством связи между обществом и органами государственной и муниципальной власти Приморского края. При их помощи органы управления получают информацию об эффективности своих действий, прогнозируют последствия необходимых непопулярных решений [3].

Общественные организации и социально ориентированные НКО объединяют самую активную и образованную часть населения [2, 6]. Они способны не только профессионально участвовать в решении региональных и муниципальных проблем, оказывать качественные социальные услуги населению, обеспечивать обратную связь с органами государственной власти и органами местного самоуправления, но и выражать интересы граждан, организовывать их на самостоятельное решение проблем [11].

Администрация Приморского края и администрации муниципальных образований особое внимание уделяют работе с представителями общественных организаций, их мнения учитываются при составлении программ и по многим другим вопросам. Особую актуальность приобретает необходимость выстраивания системы взаимоотношений органов власти Приморского края и институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, как равноправных партнеров в целях объединения усилий для решения задач социально-экономического развития Приморья.

Институты гражданского общества Приморского края, в первую очередь НКО, имеют необходимый потенциал и конструктивный настрой для участия в общественно-политической жизни Приморья. Значительная часть НКО на территории края ведет социально ориентированную деятельность по следующим направлениям:

- поддержка граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- защита семьи, материнства и детства, профилактика социального сиротства;
- социальная адаптация инвалидов и их семей;
- гражданско-патриотическое воспитание молодежи;

- профилактика социально опасных форм поведения граждан;
- пропаганда здорового образа жизни;
- национально-духовное развитие общества;
- укрепление межнациональных, межэтнических и межконфессиональных отношений, профилактика экстремизма и ксенофобии ².

Обобщая результаты анализа взаимодействия органов власти с основными институтами гражданского общества в Приморском крае, можно в виде схемы представить систему взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления Приморского края при организации работы с социально ориентированными НКО (рис. 1).



Рис. 1. Система взаимодействия органов власти Приморского края при организации работы с социально ориентированными НКО

В апреле 2013 г. был принят закон Приморского края «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Приморском крае». Согласно данному нормативному документу поддержка предоставляется социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами видов деятельности, предусмотренных ст. 311

² Официальный сайт Управления Минюста России по Приморскому краю. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://to25.minjust.ru/> (дата обращения 06.05.2015).

федерального закона «О некоммерческих организациях», федеральным законом от 06.05.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», а также таких видов деятельности, как:

1) профилактика социального сиротства, поддержка материнства и детства;

2) повышение качества жизни людей пожилого возраста;

3) социальная адаптация инвалидов и их семей;

4) укрепление межнациональных, межэтнических и межконфессиональных отношений, профилактика экстремизма и ксенофобии;

5) развитие институтов гражданского общества;

6) гражданско-патриотическое воспитание, краеведение³.

Формы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций:

- финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка;

- размещение у социально ориентированных НКО заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в порядке, предусмотренном федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

- иные формы, предусмотренные федеральным законодательством и законодательством Приморского края⁴.

Таким образом, законом урегулированы отношения, связанные с предоставлением поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям.

На сегодняшний день накоплен немалый опыт по формированию механизма взаимодействия органов местного самоуправления и НКО Владивостокского городского округа.

Социально ориентированные НКО способны профессионально участвовать в решении вопросов местного значения, установленных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», качественно оказывать услуги населению. Некоммерческие организации ведут активную работу по защите законных прав различных категорий граждан при поддержке администрации Владивостока. Взаимодействие органов местного самоуправления и общественных объединений может принимать самые разные формы – от консультаций до совместной работы по проведению общественно значимых для граждан города мероприятий [4].

³ О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Приморском крае: закон Приморского края от 05.04.2013 №183-КЗ // Приморская газета, 09.04.2013 г. № 29 (760).

⁴ Там же.

Администрация Владивостока осуществляет поддержку социально ориентированных НКО. В соответствии с протоколом заседания комиссии от 26 февраля 2014 г. по проведению отбора социально ориентированных некоммерческих организаций города на получение субсидий из бюджета Владивостокского городского округа в рамках муниципальной программы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций города Владивостока и развитие общественного партнерства» на 2014–2018 гг. 22, утвержденной постановлением администрации Владивостока 18.09.2013 № 2667 некоммерческие организации признаны социально ориентированными и включены в перечень социально ориентированных НКО города, прошедших отбор на получение субсидий из бюджета Владивостокского городского округа в 2014 г.

Данным организациям, согласно заявке и в соответствии с муниципальной программой поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций Владивостока и развития общественного партнерства на 2014–2018 гг., будет предоставлена финансовая поддержка в виде субсидий из бюджета Владивостокского городского округа на возмещение затрат, произведенных в 2014 г.:

- на приобретение и установку приборов учета горячего и холодного водоснабжения, электроэнергии, теплоэнергии в помещениях, находящихся в муниципальной собственности занимаемых социально ориентированными некоммерческими организациями;

- на оплату коммунальных услуг и услуг местной телефонной связи (один телефон), оборудованной (установленной) в помещениях, занимаемых социально ориентированными некоммерческими организациями города;

- на арендную плату за пользование помещениями, находящимися в муниципальной собственности и занимаемыми социально ориентированными некоммерческими организациями Владивостока;

- на оплату текущего ремонта помещений, находящихся в муниципальной собственности и занимаемых социально ориентированными некоммерческими организациями;

- на создание и обслуживание Интернет-сайтов социально ориентированных некоммерческих организаций Владивостока;

- на эксплуатацию и содержание автотранспортных средств социально ориентированных некоммерческих организаций Владивостока, оборудованных специальными электрическими подъемниками, при обеспечении транспортной доступности для инвалидов к объектам социальной инфраструктуры;

- на установку и обслуживание пожарной сигнализации в помещениях, находящихся в муниципальной собственности округа и занимаемых социально ориентированными некоммерческими организациями Владивостока.

Программой предусмотрено также оказание социально ориентированным некоммерческим организациям консультационной помощи по следующим вопросам:

- получение мер поддержки, предоставляемой социально ориентированным некоммерческим организациям из бюджетов всех уровней;
- практика деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации;
- формирование доступной среды для инвалидов на территории Владивостокского городского округа ⁵.

Социально ориентированные НКО Владивостока ведут работу по защите законных прав различных категорий граждан, и администрация г. Владивостока поддерживает эту работу. Их деятельность зависит от выстроенных взаимоотношений администрации Владивостока и социально ориентированных НКО, ведущих свою уставную деятельность на территории муниципального образования.

Федеральный закон № 136 «О внесении изменений в ст. 26.3 федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дают право органам местного самоуправления в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению социально значимых для муниципального образования работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения ⁶. Однако такое привлечение граждан может осуществляться исключительно на добровольной основе, да и перечень вопросов местного значения, решаемых посредством вышеупомянутой формы взаимодействия, определен. К ним относятся:

- участие в профилактике терроризма и экстремизма;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности;
- создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- утверждение правил благоустройства территории;
- организация мероприятий по охране окружающей среды.

Никаких других форм взаимодействия властных структур с социально ориентированными НКО законодательство не предусматривает. Другие изменения касаются вопросов реализации межмуниципальных соглашений по передаче части отдельных полномочий между органами

⁵ Муниципальная программа «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций города Владивостока и развитие общественного партнерства» на 2014–2018 годы»: постановление администрации г. Владивостока от 18.09.2013 № 2667: [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.vlc.ru](http://www.vlc.ru). (дата обращения 11.05.2015).

⁶ О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 02.06.2014, № 22, ст. 2770.

местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов и не имеют отношения к НКО.

Для реализации механизма осуществления передачи части отдельных полномочий органами местного самоуправления в ведение социально ориентированных НКО необходимо принимать соответствующие нормативные правовые акты, регулирующие порядок передачи муниципальных функций некоммерческим организациям. Участие социально ориентированных НКО в решении вопросов местного значения должно осуществляться посредством передачи установленного перечня полномочий и большей части муниципальных средств социально ориентированным НКО, т. е. тем, которые оказывают социальные услуги населению и работают в тесном сотрудничестве с органами власти – как правило, в рамках муниципальных целевых программ. Вопросы осуществления финансирования и контроля за исполнением должны быть прописаны в конкретных целевых программах.

Помимо этого, должно осуществляться финансирование таких направлений деятельности, как участие представителей НКО в качестве экспертов в муниципальных органах, которые определяют направления социальной политики, подготавливают муниципальные правовые акты, формируют и реализуют социальные программы. Некоммерческие организации могут дать свои заключения о документе или выступить на слушаниях и т.п.; участвовать в реализации совместных проектов (программ), построении муниципальных сетевых структур для обеспечения сотрудничества муниципальных организаций и НКО, в работе консультативных комитетов для обмена информацией и координации процесса предоставления социальных услуг.

Проблема определения объемов и перечня передаваемых на исполнение социально ориентированным некоммерческим организациям части полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения муниципальных образований в силу своей сложности будет актуальным только в случаях, когда такая передача будет экономически обоснованной и более эффективно исполняться этими организациями.

Литература

1. Акопова К.К., Васильчиков В.М., Чикарина Л.Я. Модернизация социально-партнерских отношений государства с некоммерческими организациями / В.М. Васильчиков, Л.Я. Чикарина // Труд и социальные отношения. 2011. № 11. С. 100–105.
2. Исаева Е.А. Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций как предпосылка трансформации некоммерческого сектора России // Вестник Ярославского гос. ун-та им. П.Г. Демидова. Сер. Гуманит. науки. 2013. № 4. С. 76–80.
3. Киричек А.И. Меры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций во Владивостокском городском округе / А.И.

- Киричек // Современные тенденции политического, экономического развития и проблемы управления в странах АТР: материалы I науч.-практ. конф. с междунар. участием, г. Владивосток, 18–19 нояб. 2014 г. Владивосток: Приморский филиал РАНХиГС, 2014. С. 196–203.
4. Киричек, А.И., Шпак А.С. Развитие и поддержка социально ориентированных организаций в Приморском крае: монография Владивосток: Приморский фил. РАНХиГС, 2015. 190 с.
 5. Колесникова Н.А. Некоммерческие организации как основные институциональные формы гражданского общества // Изв. ТулГУ. Гуманит. науки. 2013. № 1. С. 146–155.
 6. Маракулина К.А. Транспарентность социально ориентированных некоммерческих организаций в России: полит. анализ и прогноз // Мир политики и социологии. 2012. № 7. С. 65–71.
 7. Молокова М.А. Организации «третьего сектора» как «точки роста» потенциала гражданского общества в современной России // Теория и практика общественного развития. 2011. № 6. С. 177–181.
 8. Никовская Л.И., Якимец В.Н., Молокова М.А. Гражданские инициативы и модернизация России. М.: Ключ-С, 2011. 336 с.
 9. Халий И.А. Власть и общество: в поисках взаимодействия // Власть. 2012. № 9. С. 16–20.
 10. Цветова Г.В. Социально ориентированные некоммерческие организации как институциональные единицы общественного сектора экономики // Власть и управление на Востоке России. 2014. № 1. С. 65–72.
 11. Чистяков А.В. Региональные особенности взаимодействия власти и институтов гражданского общества в многонациональном социуме (на примере Москвы) // Коммуникология. 2014. Т. 4, № 2. С. 180–186.
 12. Якимова Т.Б. Некоммерческие организации как основной институт гражданского общества в России // Вестник Томского гос. пед. ун-та. 2013. № 12. С. 116–119.

References

1. Akopova K.K. Modernizaciya social'no-partnerskih otnoshenij gosudarstva s nekommercheskimi organizacijami [Modernization of social and state partnerships with non-profit organizations]. Vasil'chikov, L.YA. SHikarina. *Trud i social'nye otnosheniya = Labour and Social relations*, 2011, no. 11, pp. 100–105.
2. Isaeva E.A. Gosudarstvennaya podderzhka social'no orientirovannyh nekommercheskih organizacij kak predposylka transformacii nekommercheskogo sektora Rossii [State support of socially oriented non-profit organisations as prerequisite of Russian non-profit sector transformation]. *Vestnik YAroslavskogo gos. un-ta im. P.G. Demidova. Ser. Gumanit. nauki = Yaroslavl Demidov State University Bulletin. Series: Human Science*, 2013, no. 4, pp. 76–80.
3. Kirichek A.I. Mery podderzhki social'no orientirovannyh nekommercheskih organizacij vo Vladivostokskom gorodskom okruge [Support measures of socially oriented non-profit organisations in

- Vladivostok City District]. *Sovremennye tendencii politicheskogo, ehkonomicheskogo razvitiya i problemy upravleniya v stranah ATR: materialy nauch.-prakt. konf. s mezhdunar. uchastiem, g. Vladivostok, 18–19 noyab. 2014 g.* Vladivostok: Primorskij filial RANHiGS, 2014, pp. 196–203.
4. Kirichek A.I., SHpak A.S. Razvitie i podderzhka social'no orientirovannyh organizacij v Primorskom krae [Development and support of socially oriented organisations in the Primorsky Krai]. Vladivostok, Primorskij fil. RANHiGS Publ., 2015. 190 p.
 5. Kolesnikova N.A. Nekommercheskie organizacii kak osnovnye institucional'nye formy grazhdanskogo obshchestva [Non-profit organisations as a main institutional form of civil society]. *Izvestija. TulGU. Gumanitarnyje nauki =TSU Bulletin. Human Sciences*, 2013, no. 1, pp. 146–155.
 6. Marakulina K.A. Transparentnost' social'no orientirovannyh nekommercheskih organizacij v Rossii: polit. analiz i prognoz [Transparency of socially oriented non-profit organisations in Russia: political analysis and forecast] *Mir politiki i sociologii = Politics and Sociology World*, 2012, no. 7, pp. 65–71.
 7. Molokova M.A. Organizacii «tret'ego sektora» kak «tochki rosta» potenciala grazhdanskogo obshchestva v sovremennoj Rossii [The organisations of «the third sector» as a capacity «growth point» of modern Russian civil society] *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya = Theory and Practice of social development*, 2011, no. 6, pp. 177–181.
 8. Nikovskaya L.I., YAkimec V.N., Molokova M.A. Grazhdanskie iniciativy i modernizaciya Rosii [Civil initiatives and modernisation of Russia]. Moscow, Klyuch-S Publ., 2011. 336 p.
 9. Halij I.A. Vlast' i obshchestvo: v poiskah vzaimodejstviya [Authority and society: looking for cooperation]. *Vlast' = Authority*, 2012, no.9, pp. 16–20.
 10. Cvetova G.V. Social'no orientirovannye nekommercheskie organizacii kak institucional'nye edinicy obshchestvennogo sektora ehkonomiki [Socially oriented non-profit organisations as institutional units of the public sector]. *Vlast' i upravlenie na Vostoke Rossii = Authority and Governance on the East of Russia*, 2014, no. 1 pp. 65–72.
 11. Chistyakov A.V. Regional'nye osobennosti vzaimodejstviya vlasti i institutov grazhdanskogo obshchestva v mnogonacional'nom sociume: primere Moskvyy [Regional features of cooperation between authorities and civil society institutes in a multinational society: (by the example of Moscow)]. *Kommunikologiya = Communicology*, 2014, vol. 4, no. 2, pp. 180–186.
 12. Yakimova T.B. Nekommercheskie organizacii kak osnovnoj institut grazhdanskogo obshchestva v Rossii [Non-profit organisations as the main institute of civil society in Russia]. *Vestnik Tomskogo gos. ped. un-ta = Tomsk State Pedagogical University Bulletin*, 2013, no. 12, pp. 116–119.