

© 2012 г. *А.В. Соколов, Е.А. Исаева*

УДК 321

**ФОРМИРОВАНИЕ НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА В  
СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(НА ПРИМЕРЕ ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Одной из наиболее эффективных форм участия граждан в формировании и реализации государственной политики в различных сферах общественных отношений в мире является деятельность ассоциаций граждан: общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций [1]. Несмотря на то, что НКО и государственная власть имеют подчас неоднозначное отношение к диалогу, в интересах обоих создать механизмы для диалога и консультаций, поскольку они преследуют общую цель, которая заключается в нахождении решения проблем общества и удовлетворении потребностей его членов. На национальном, местном или секторальном уровнях могут иметь место консультации, особенно полезные при разработке законодательства. Принимая во внимание тот факт, что общественные организации работают на уровне, более приближенном к населению, и напрямую связаны с гражданскими интересами и инициативами, они могут предоставлять органам государственной власти так называемую «экспертизу снизу», работать с обращениями граждан, организовывать гражданские форумы, принимать участие и инициировать общественные слушания, а также активно участвовать в процессе лоббирования. Кроме того, одна из наиболее успешных форм реализации программ сотрудничества – разработка и осуществление совместных проектов: тут государство и НКО могут выступать и как партнеры, и как заказчик и исполнитель (в том случае, если органы государственной власти проводят конкурсы на реализацию государственных программ).

Тем не менее в условиях развития и реформирования системы государственного управления, а также становления гражданского общества роль общественных объединений и прочих негосударственных некоммерческих ор-

ганизаций может быть неясна для обеих сторон. По сути дела, разная направленность интересов может приводить к конфликтам, решение которых при отсутствии соответствующей законодательной и административной базы может оказаться крайне неупорядоченным, хаотичным и волюнтаристским. В то же время отсутствие налаженных механизмов работы с населением, реализация которой может проводиться наиболее успешно в случае развитого диалога с общественными объединениями, также приводит к отчуждению и отстранению государственной власти от интересов граждан, разрушению диалога между органами власти и населением, растворению системы гражданского контроля и серьезному кризису политической системы.

Как отмечает Левада-центр, в крупных городах отмечен рост гражданской активности, масштабы которой тем не менее не стоит преувеличивать [2]. Возникают новые формы самоорганизации в различных сферах: обустройство территории, досуговые объединения, различные общества помощи, формы территориального самоуправления, борьба с уплотнительной застройкой, родительские советы, экологические группы, растет число независимых профсоюзов. Многие активисты сегодня задумываются о создании коалиций для объединения усилий по различным вопросам, однако в целом общественная сфера остается разрозненной. Правозащитные организации отмечают медленный рост правовой грамотности населения, готовности защищать свои права, если они оказались нарушены. Это позволяет говорить о формировании потенциального спроса на деятельность организаций, которые способны оказать гражданам юридическую и консультационную помощь по защите их интересов и во взаимодействии по этому поводу с государственными органами. Однако возникающие общественные группы часто не знают, куда и к кому им обращаться, а состоявшиеся организации не всегда воспринимают их как своих потенциальных клиентов.

В настоящее время в России зарегистрировано более 100 тысяч общественных объединений и некоммерческих организаций (в Ярославской области их на 01.01.2011 – 2635 [3]). Но это лишь количественный показатель. Если оценивать качественную сторону работы данных НКО, то лишь небольшой процент НКО можно отнести к организациям, действующим на профессиональной основе, свободно ориентирующимся в действующем правовом поле Российской Федерации.

Посчитать реальное количество действующих в Ярославской области некоммерческих организаций и общественных объединений не так просто. В соответствии с российским законодательством общественные объединения имеют возможность действовать без государственной регистрации, не имея статуса юридического лица. Именно такие незарегистрированные объединения преобладают в сельских территориях Ярославской области. Далеко не всегда они являются менее эффективными, зачастую итоги их деятельности намного превосходят по социальной значимости результаты работы юридически оформленных организаций области. Но в силу слабых коммуникаций внутри некоммерческого сектора области, активисты данных объединений чувствуют себя в определенной изоляции, что может приводить к затуханию общественных инициатив на местах.

Анализируя организационно–правовые формы и количество некоммерческих организаций и общественных объединений, зарегистрированных на территории Ярославской области, становится очевидным, что наибольшее количество организационно оформленных НКО расположены в таких городах области как Ярославль (1363 НКО) и Рыбинск (234 НКО). В таких районах, как Большесельский (14 НКО) и Пошехонский (14 НКО) выявлен наименьший показатель.

При этом проведенный опрос некоммерческих организаций в муниципальных районах выявил практически полную информационную изоляцию НКО, даже реализующих сходные проекты о деятельности друг друга.

Основной проблемой, которая является причиной слабости и разобщенности третьего сектора – это низкая профессиональная и правовая грамотность лидеров некоммерческих организаций. Очень редко в третий сектор для создания общественных организаций идут опытные юристы, бухгалтеры, менеджеры. Намного чаще НКО создается людьми, желающими поделиться своим опытом разрешения тех или иных личных проблем, людьми, желающими оказать помощь другим, оказавшимся в такой же тяжелой жизненной ситуации. На начальном этапе, да зачастую и в последствии, у созданных НКО нет финансовых возможностей для того, чтобы нанять юриста, бухгалтера, кадровика. В связи с этим, сталкиваясь с проверяющими инстанциями (Управление министерства юстиции по ЯО, прокуратура, налоговая инспекция и др.) организация рискует понести штрафные санкции, которые унесут

со счета организации последние деньги (членские взносы, грантовые деньги и др.), и поставят перед организацией вопрос о прекращении деятельности, ответственности перед членами, донорами. Порой проверка деятельности организации, которую инициируют контролирующие инстанции, априори влечет ее ликвидацию. И причиной этому становится не злой умысел руководителя некоммерческой организации, а незнание элементарных основ налоговой отчетности, отчетности перед органами юстиции, кадрового делопроизводства и др. Российское законодательство не предоставляет некоммерческим организациям никаких поблажек по сравнению с коммерческими организациями, ни в регистрации, ни в деятельности, ни в отчетности, а наоборот, устанавливает особо жесткие требования контроля за содержательной и финансовой деятельностью НКО. Позиция контролирующих органов базируется на том, что если организация решила получить статус юридического лица, стала субъектом гражданских отношений, то незнание закона не освобождает от ответственности, несмотря на общественно-полезный характер деятельности.

В 2010 году исключено из ведомственного реестра зарегистрированных некоммерческих организаций Управления министерства юстиции РФ по ЯО:

- 18 некоммерческих организаций (11 общественных объединений, 7 иных некоммерческих организаций) в связи с ликвидацией по решению их руководящих органов;

- 6 общественных объединений в связи с реорганизацией в форме присоединения;

- 50 общественных объединений по инициативе Управления на основании решения суда (ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях»);

- 42 общественных объединения, 1 религиозная организация, 22 иные некоммерческие организации в результате прекращения деятельности по инициативе налогового органа (по ст. 21.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

В течение 2010 года Управлением министерства юстиции РФ по ЯО проведены 72 плановые проверки некоммерческих организаций на предмет соответствия их деятельности, в том числе по расходованию денежных средств и

иною имущества, целям, предусмотренным учредительными документами, и законодательству Российской Федерации, из них:

– 35 общественных объединений, 13 религиозных организаций, 24 иные некоммерческие организации.

В целом деятельность проверенных организаций соответствовала уставным целям. В то же время, в результате проведенных проверок выявлялось следующее: несоответствие отдельных положений уставов организаций, зарегистрированных до 2006 года налоговыми и иными органами, действующему законодательству; несоблюдение организациями при осуществлении своей деятельности положений своих уставов в части периодичности проведения заседаний органов управления и контроля, несоблюдение сроков переизбрания названных органов; осуществление образовательной деятельности не образовательными организациями; несоответствие сведений, содержащихся в едином государственном реестре юридических лиц сведениям, содержащимся в учетных делах проверенных организаций и др.

В судебные участки области направлено 47 материалов об административном правонарушении (за непредставление документов для проведения плановой документарной проверки, несвоевременное представление сведений, подлежащих внесению в единый государственный реестр юридических лиц, невыполнение требований об устранении нарушений, выявленных в результате проверки в срок, установленный в предупреждении), в том числе: 42 – в отношении общественных объединений. 4 – в отношении некоммерческих организаций, 1 – в отношении религиозной организации.

В отношении 10 некоммерческих организаций и 3 руководителей некоммерческих организаций вынесены устные замечания; назначено наказание в виде штрафа в размере 3000 руб. в отношении 22 некоммерческих организаций, 10 000 руб. – в отношении 1 некоммерческой организации, 1000 руб. – в отношении 1 некоммерческой организации; 300 руб. – в отношении руководителя некоммерческой организации; 1000 руб. – в отношении руководителей 2 некоммерческих организаций.

Вынесено 89 письменных предупреждений (38 общественным объединениям, 8 религиозным организациям, 43 иным некоммерческим организациям). 66 предупреждений вынесено по результатам проведенных

проверок некоммерческих организаций (в том числе 24 предупреждения за незаконное использование символики (эмблемы).

В 2010 году в суды области направлено 47 исковых заявлений, из них:

– 42 – о прекращении деятельности и исключении из единого государственного реестра юридических лиц на основании ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях»;

– о ликвидации 1 религиозной и 4 иных некоммерческих организаций на основании ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» [3].

Несмотря на подобную статистику, причиной которой, к сожалению, является зачастую пренебрежение НКО к действующему законодательству (к примеру, лишь 30,4% от общего количества зарегистрированных некоммерческих организаций в 2010 году вовремя представили ежегодную отчетность в Управление министерства юстиции РФ по ЯО), тенденция, по формированию некоммерческого сектора, наметившаяся в регионе в 2010 году, все же положительная. По данным Управления в 2010 году приняты решения о создании 121 некоммерческой организации (аналогичный период 2009 года – 112), из них: 54 общественных объединения; 65 иных некоммерческих организаций; 2 религиозные организации.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления не всегда заинтересованы в повышении правовой и профессиональной грамотности лидеров некоммерческого сектора, особенно на уровне муниципальных районов. Сам третий сектор редко имеет ресурсные центры, в которые можно обратиться за бесплатной помощью. В связи с таким положением вещей, считаю необходимым максимально усиливать правовое и профессиональное просвещение активистов НКО в Ярославской области посредством проведения тренингов и семинаров, бесплатного консультирования, издания брошюр, регламентирующих основные вопросы создания и деятельности НКО, а также размещения подобных образовательных материалов в Интернет пространстве. Это становится крайне актуально в связи с грядущими изменениями гражданского законодательства России, которые коснутся некоммерческих организаций в плане перерегистрации.

Не зная свои нормативно закрепленные возможности, некоммерческие организации не пользуются ими, не настаивают на соблюдении органами власти своих прав на участие в процессе принятия властных решений. Мно-

гие лидеры НКО не знают о реформировании законодательства, регулирующего их правовое положение.

И даже не смотря на формально созданные нормативными актами диалоговые площадки представителей власти и общественности, их грамотное использование порой просто невозможно по причине непонимания данных механизмов представителями третьего сектора и отсутствием заинтересованности со стороны представителей власти по разъяснению механизмов межсекторного взаимодействия.

В то же время эффективное использование предоставленных федеральным и региональным законодательством возможностей взаимодействия может способствовать включению граждан в процесс принятия решений на всех уровнях, формирования активных и демократически ориентированных людей. При этом начало реализации заложенных в законодательстве норм и положений не требует значительных финансовых затрат. Уже существующие активные и демократически ориентированные общественные лидеры могут организовать процесс распространения успешных практик межсекторного взаимодействия, включиться в процесс общественной экспертизы рассматриваемых законодательными органами инициатив, снизить влияние административного ресурса на определенные сферы жизни общества. Более того, они смогут способствовать появлению новых лидеров, что создаст дополнительные условия для демократизации, как на региональном уровне, так и на местном. Грамотное формулирование своей позиции позволит некоммерческим организациям быть услышанными. Демонстрация экспертного потенциала третьего сектора впоследствии может привести к делегированию со стороны органов власти ряда социальных функций специализированным НКО.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Давыдова А., Сембаева А., Тарасенко А. Анализ мирового опыта взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями // Публичная политика – 2007. Сборник статей / Под ред. М.Б. Горного и А.И. Сунгурова. СПб., 2007.*

2. Пресс–выпуск Левада–центра «Перспективы гражданского общества в России. Результаты отчета» от 04 апреля 2011 г. // <http://www.levada.ru/press/2011040402.html>
3. Данные по Ярославской области указаны на основании информации, предоставленной Управлением Министерства юстиции РФ по Ярославской области по запросу Общественной палаты Ярославской области.

## LITERATURE

1. *Davydova A., Sembaeva A., Tarasenko A. Analiz mirovogo opyta vzaimodeistviya organov gosudarstvennoi vlasti s obshchestvennymi ob'edineniyami // Publichnaya politika □2007. Sbornik statei / Pod red. M.B. Gornogo i A.I. Sungurova. SPb., 2007.*
2. Пресс–выпуск Левада–центра «Perspektivy grazhdanskogo obshestva v Rossii. Rezul'taty otcheta» ot 04 aprelya 2011 g. // <http://www.levada.ru/press/2011040402.html>

**Ярославский государственный  
университет им. П.Г. Демидова**

**16 апреля 2012 г.**