

Тема 8. Правовое регулирование соотношений с  
участием  
институтов гражданского общества

1. Государство и институты гражданского общества.
2. Местное самоуправление в системе институтов гражданского общества.
3. Правоотношения с участием общественных палат.
4. Правоотношения с участием некоммерческих организаций.

# 1. Государство и институты гражданского общества

- Общество выступает в лице *совокупности различных институтов*, состав которых состоит из **граждан, заинтересованных в решении** разного рода вопросов общесоциальной значимости. Оно выражается в отдельных формированиях, которые в России последних лет принято называть институтами гражданского общества – *организации, объединения граждан*, не имеющие организационного характера.

# 1. Государство и институты гражданского общества

- Л.Ю. Грудцына под институтами гражданского общества понимает «действующие независимо от государства или при поддержке последнего **общественные структуры** (объединившиеся по социальному, профессиональному и другим признакам), деятельность которых, во-первых, порождает правоотношения, направленные на реализацию и защиту индивидами *своих прав и свобод*, решение общих задач в сфере экономики, культуры и других областях общественной жизни, во-вторых, способна влиять на государственные институты и ограждать людей от необоснованного вмешательства данных институтов в общественную жизнь».



## Гражданское общество и государство

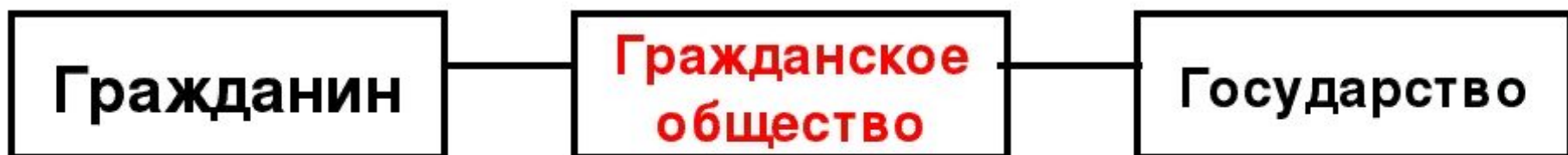
**Гражданское общество** – это совокупность негосударственных общественных отношений и ассоциаций (объединений), выражающих разнообразные интересы и потребности членов общества.

# Институты гражданского общества



# Функции гражданского общества

- Гражданское общество является главным **каналом** связи граждан с государством.



- Обеспечивает **гарантию прав и свобод личности:**

- защищает граждан и их объединения от незаконного вмешательства в их жизнь государства,
- защищает права и свободы личности.

# ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Российская Федерация

## Демократическое федеративное правовое государство

*Исполнительная  
власть*

*Законодательная  
власть*

*Судебная  
власть*

Институт политических партий и движений

## Сектора гражданского общества

*Органы местного  
самоуправления*

*Коммерческий сектор,  
бизнес*

*Некоммерческий  
сектор*

# ПОНЯТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

**Гражданское общество** - это совокупность самостоятельных, независимых от государства институтов и отношений, основанных на свободе личности, политическом плюрализме и демократическом правопорядке

## гражданское общество

### Содержание:

сфера реализации  
повседневных интересов  
индивида

### Средства реализации:

убеждения, правовые и  
моральные нормы, обычаи,  
традиции и т.д.

### Основа:

свободный индивид с  
неотъемлемыми правами и  
неполитические  
организации

## государство

### Содержание:

сфера реализации  
общезначимых интересов  
социальных групп,  
классов, этносов

### Средства реализации:

конституция, власть,  
принуждение, право

### Основа:

политические институты,  
органы власти, лидеры,  
элита

«В жизнь общества, в такие его сферы, как труд, семья, любовь,  
удовлетворение личных потребностей

Государь не должен вмешиваться»

*(Николло Макиавелли, итальянский политический деятель)*





# 1. Государство и институты гражданского общества

- Одними из самых ярких представителей институтов гражданского общества являются общественное объединение и *некоммерческая организация, которая хоть и признана в качестве института, в большей степени урегулированного нормами гражданского права*, но очень часто принимающего участие в конституционно-правовых отношениях. Статья 5 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» дает им определение - **добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе каждого из них.**

# 1. Государство и институты гражданского общества

- Общественные объединения, справедливо замечает И.С. Яртых, это тот институт права, **генерирующий публично значимые идеи**, направленные на законные интересы граждан. Функции общественных формирований связаны напрямую с той политической и общесоциальной ситуацией в государстве, на территории которого они осуществляют свою деятельность. Потребности общества адекватны той общественно-политической обстановке, в которой ими осуществляется жизнедеятельность. Именно какие-то трудности, в том числе, трудности при реализации прав человека толкают граждан объединять усилия и таким образом представлять интересы общества во взаимодействии с другими субъектами правовых

# 1. Государство и институты гражданского общества

- Не смотря на кажущуюся понятность и нормативную определенность данного формирования, остается весьма сложным вопрос о природе общественного объединения, **непонятно его соотношение с некоммерческой организацией.**
- Ответ на этот вопрос должен заключаться в том, что общественное объединение должно признаваться организацией в случае регистрации его в качестве юридического лица, однако в любой ситуации *объединение граждан* – это формирование, исходя из положений действующего законодательства.

# 1. Государство и институты гражданского общества

- Вопрос о соотношении общественного объединения и некоммерческой организации должен решаться в зависимости от того, **в каких правоотношениях выступает субъект**. Так, *гражданско-правовым отношениям свойственны некоммерческие организации*, функционирующие в любых предусмотренных законом формах, общественные объединения выступают в конституционно-правовых отношениях. Однако это не ограничивает участия *некоммерческих организаций в государственных правоотношениях* на основе действующего законодательства, как и попадание общественных объединений под действие норм гражданского законодательства.

## **Формы взаимодействия государства и общественных объединений:**

- 1) информирование государством общественных объединений о состоянии дел в различных сферах общественной деятельности, деятельности государственных органов, принимаемых ими решениях;
- 2) совместная деятельность государства и общественных объединений в решении политических, экономических и социально значимых проблем;
- 3) привлечение общественных объединений к подготовке законов и подзаконных нормативно правовых актов, их экспертизе, изучению общественного мнения о действующих нормативно правовых актах.

**Воздействие  
государства на  
общественные  
объединения**

Государство  
устанавливает  
правовой режим  
организации и  
деятельности  
общественных  
объединений

Государство принимает  
предусмотренные  
законом меры к  
общественным  
объединениям,  
нарушающим правовые  
нормы и предписания

Государство  
устанавливает  
правовой режим  
организации и  
деятельности  
общественных  
объединений

Государство  
осуществляет  
надзор и  
контроль за  
деятельностью  
общественных  
объединений

# 1. Государство и институты гражданского общества

- Профсоюзы обладают широкими правами, которые *прямо предусмотрены в законодательстве*, касающиеся возможности инициирования и совместного обсуждения с компетентными государственными органами проектов нормативных правовых актов, которыми предполагается урегулировать трудовые правоотношения. Таким образом, профсоюзы взаимодействуют с государственными органами в форме участия в принятии решений, в том числе посредством **общественной экспертизы** проектов нормативных правовых актов, а также инициирования законодательных предложений

# Основные функции профсоюзов

- Современные ученые, занимающиеся проблемами профсоюзов, выделяют две их основные функции

1. *защитную* (взаимоотношения «профсоюз – предприниматели»)

2. *представительскую* (взаимоотношения «профсоюз – государство»).

3. *экономическую* – заботу о повышении эффективности производства

и третью



# 1. Государство и институты гражданского общества

- Тенденции последних нескольких лет свидетельствуют о том, что публичная власть сама заинтересована в развитии **гражданского общества** и все больше и больше делегирует полномочия институтам гражданского общества, оставляя за собой функции по обеспечению законности, при этом ограничивая саму себя от излишнего вмешательства в дела общественности. Обратимся к некоторым примерам.

# 1. Государство и институты гражданского общества

1. Добровольное участие граждан и их объединений в охране общественного порядка.
2. Общественный контроль.
3. Разрешение конфликтов в школьной среде может осуществляться с помощью привлечения заинтересованных негосударственных субъектов.
4. На территории города Москвы казенное учреждение ограничивает право автовладельцев пользования своим автомобилем и определяет, в каких случаях они совершили административное правонарушение.
5. Фонд «Общественная инициатива» определяет, соответствует ли Конституции Российской Федерации та или иная общественная инициатива.
6. Сотрудники частных охранных предприятий ограничивают право граждан свободно передвигаться по территории Российской Федерации.

# 1. Государство и институты гражданского общества

Государство постепенно снимает с себя те полномочия, которые в силах взять специализированные институты гражданского общества. Осуществляется она, как видно, по воле государства и двумя основными способами:

- когда государство привлекает к сотрудничеству общественность (охрана общественного порядка; эвакуация неправильно припаркованных автомобилей и др.);
- когда общественные формирования сами могут брать на себя государственные функции (общественный контроль; школьные комиссии

# 1. Государство и институты гражданского общества

- С созданием Российской Федерации процесс возникновения различных институтов гражданского общества принял стихийный характер. Создавалось большое количество некоммерческих организаций, в том числе политических партий, общественных фондов и иных субъектов различной организационно-правовой формы. Сложно оценить оправданность такого всплеска, однако следует признать, что от увеличения количества таких формирований **уровень жизни общества в целом не стал выше**. Во многом именно по этой причине в последние 10 лет государство активно взялось за регулирование деятельности отдельных институтов гражданского общества, построения его системы, которая была бы государству **подконтрольна и по мере сил и возможностей - управляема**. С началом этой работы, неминуемо возник *обратный процесс влияния на государство*, улучшая тем самым жизнь общества в целом.

- Промежуточную позицию занимают две группы субъектов правоотношений - **государственно-общественные формирования** и муниципальные образования *в лице органов местного самоуправления*. Их «промежуточность» заключается в том, что состоят они из представителей общества или отдельных граждан, однако государство имеет на них серьезное влияние. Так, государственно-общественные формирования создаются по инициативе последнего, хоть и состоят из представителей общественных объединений, а органы местного самоуправления функционируют **в строгом соответствии с государственной волей**, а также выполняют широкий перечень государственных полномочий на основе действующего законодательства.

## 2. Местное самоуправление в системе институтов гражданского общества

- Функционирование любых формирований, выполняющих социально полезные задачи, требует значительных *затрат* на содержание аппарата чиновников, создание и работу предприятий и учреждений, реализацию принятых решений и т.д. Средства на муниципальный уровень для этого поступают, в том числе за счет местных налогов и сборов, которые в соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации самостоятельно устанавливают органы местного самоуправления. Однако пополнение местных бюджетов с помощью установления новых налогов и сборов фактически невозможно, а финансовое обеспечение этих субъектов правоотношений полностью зависит от государства.

## 2. Местное самоуправление в системе институтов гражданского общества

- Местное самоуправление можно считать только организационно и формально проявлением деятельности гражданского общества. Однако экономически оно полностью зависит от государства, что **нивелирует всю остальную, пусть даже и конституционную самостоятельность**. Хотя, как справедливо замечает Э. де Ясаи, при любом распределении любых бюджетных средств те, кто недополучает деньги, могут смело обвинять тех, кто получил больше, т.к. данный прибыль в некоторой степени обеспечен благодаря пострадавшему. Поэтому распределить финансовые потоки таким образом, чтобы удовлетворить все потребности, невозможно. Если предоставить муниципалитетам возможность богатеть, то вполне вероятной становится ситуация, при которой государство будет недополучать существенные суммы, что может привести к гораздо более серьезным последствиям.

# Формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления

ФОРМЫ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

```
graph TD; A[ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ] --> B[Государственная поддержка местного самоуправления]; A --> C[Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями];
```

Государственная  
поддержка местного  
самоуправления

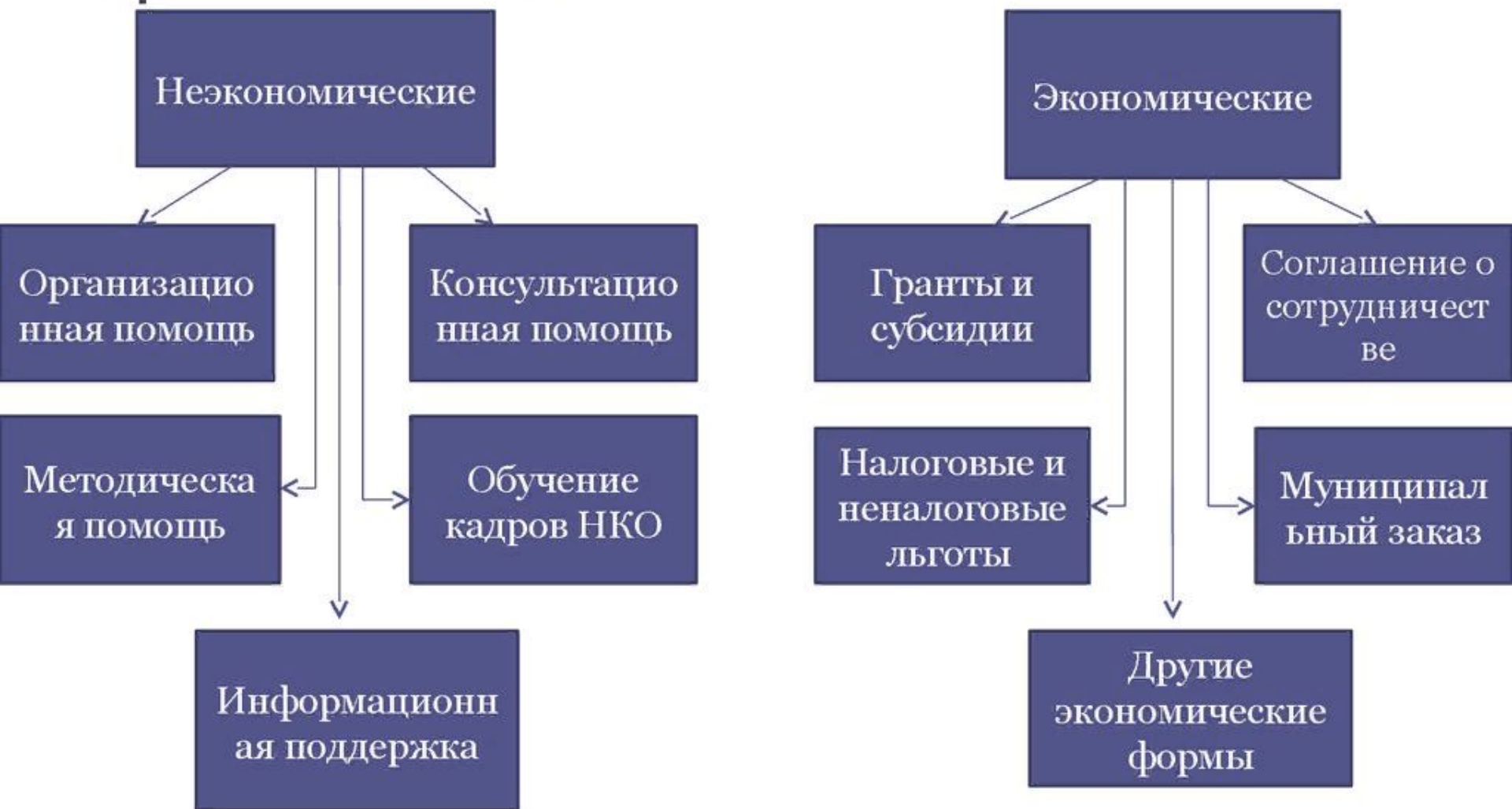
Наделение органов  
местного самоуправления  
государственными  
полномочиями



# Государственные органы, взаимодействующие с органами местного самоуправления

Гос. орган	С кем взаимодействует	Предмет взаимодействия
Законодательный орган субъекта РФ	Представительный орган	Участие в законотворческой деятельности
Исполнительные органы субъекта РФ: министерства и департаменты	Администрация	Реализация переданных гос. полномочий Государственная поддержка МСУ Реализация собственных полномочий на территории муниципального образования
Прокуратура РФ	Все органы МСУ	Надзор за деятельностью органов МСУ Реализация прав граждан Исполнение норм законодательства
Суды: общей юрисдикции, арбитражные суды	Все органы МСУ	Защита прав местного самоуправления, вопросы правомерности решений (в том числе НПА), ответственности органов МСУ и должностных лиц
Специальные федеральные органы: ФАС, налоговая инспекция, МЧС и пр.	Администрация	Предоставление информации Реализация собственных полномочий на территории муниципального образования (как правило, муниципальные районы и городские округа)

# Формы взаимодействия НКО с органами МСУ



## Граждане РФ осуществляют местное самоуправление:

- Посредством участия в местных референдумах
- Посредством участия в муниципальных выборах
- Посредством иных форм прямого волеизъявления (сходов, собраний и т.д.)
- Через выборные и иные органы местного самоуправления.



# Два понимания местного самоуправления (МСУ)

МСУ – как форма  
самоорганизации  
людей  
«Общественная»  
теория

Институт  
ГО

Общие  
интересы

Отделение  
от  
публичной  
власти

МСУ – как форма  
децентрализации  
публичной власти  
«Государственная»  
теория

Вопросы  
местного  
значения

Организа  
ционная  
самостоятел  
ьность

Ответственность  
перед органами  
госвласти

### 3. Правоотношения с участием общественных палат

- Государственно-общественные формирования в совокупности представляют собой объемный *массив институтов гражданского общества*. Такое большое их количество функционирует в России неспроста. Каждое из них объединяет различные группы людей в соответствии с их общими интересами, идеями, социально полезными целями и т.д. И если у каждого из них нет возможности влиять на государство одновременно и на постоянной основе, то необходимо обеспечить **нормальное функционирование институтов гражданского общества посредством их защиты теми формированиями, которые само государство и создало**. Такой подход представляется наиболее обоснованным, т.к. отдельные институты, не сумевшие построить конструктивный диалог с государством, вряд ли смогут защитить себя своими силами от его неправомерного вмешательства в их дела. К сожалению, приходится признавать, что необходимость в защите отдельных институтов гражданского общества имеет место.

### 3. Правоотношения с участием общественных палат

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ**  
направлена на согласование интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в стране.



### 3. **Общественные палаты при органах МСУ как институты гражданского общества**

#### *Молодёжная палата:*

- **Субъект общественного контроля**
- **Площадка для консолидации молодёжных объединений**
- **Площадка для выработки молодёжных инициатив**
- **Кадровый резерв для органов МСУ**
- **Площадка для участия молодёжи в выработке и реализации молодёжной политики**
- **Содействие формированию правовой и политической культуры молодёжи**
- **Площадка для дискуссий и выработки общих предложений**





# Общественная палата Белгородской области

1. **Общественная палата Белгородской области обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, постоянно или временно проживающих на территории Белгородской области, с органами государственной власти Белгородской области и органами местного самоуправления муниципальных образований в Белгородской области в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан и прав общественных объединений при формировании и реализации федеральной и региональной государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти Белгородской области и органов местного самоуправления муниципальных образований в Белгородской области (Закон Белгородской области от 21.07.2008 г. № 226 «Об общественной палате Белгородской области»).**
2. **Общественная палата формируется на основе добровольного участия в ее деятельности граждан, общественных объединений и организаций.**



# Структура Общественной палаты Нижнетагдинского муниципального образования



## ФОРМАТ РАБОТЫ общественных палат / советов муниципальных образований Московской области

Основные формы общественного контроля:

- **общественный мониторинг;**
- **общественная экспертиза;**
- **общественное слушание;**
- **общественное обсуждение;**
- **общественная проверка;**
- **общественное расследование;**
- **публичный отчет руководителей органов исполнительной власти и муниципального управления.**

После завершения процесса формирования общественных палат / советов избираются их председатели и разрабатываются планы работы на год.

Работа общественных палат / советов организуется в соответствии с **Типовым положением**, разработанным Общественной палатой Московской области.





## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА



## 4. Правоотношения с участием некоммерческих организаций

- Совместная деятельность некоммерческими организациями подразумевает, что несколько некоммерческих структур образуют **взаимовыгодную связь**, которая позволяет каждой НКО достичь большего, чем каждая могла бы добиться в одиночку. Объединяясь для совместной деятельности, некоммерческие организации создают эффективный пул ресурсов для реализации общих программ и проектов.

## 4. Правоотношения с участием некоммерческих организаций

- Некоммерческие организации могут также осуществлять совместную деятельность с *коммерческими организациями*. Главное, чтобы по такому договору целью являлось не получение прибыли, а **достижение различных социальных благ**. Например, несколько некоммерческих организаций собрались для проведения фестиваля. Для этого НКО может заключить договор совместной деятельности с коммерческими организациями. Например, проведение фестиваля необходимо обеспечить транспортными грузовыми и пассажирскими перевозками. Заключается договор совместной деятельности с коммерческой организацией, которая обеспечит данный фестиваль транспортными и грузовыми перевозками.

## 4. Правоотношения с участием некоммерческих организаций

- Некоммерческие и Благотворительные фонды создаются с целью формирования имущества на основе добровольных имущественных взносов и пожертвований, а также иных не запрещенных законом, поступлений, направленных на различные социальные цели. По своей сути фонд представляет собой своего рода «копилку», которая собирает денежные средства. Так как фонд занимается только сбором средств, он не может напрямую оказывать различные услуги, характерные для Некоммерческих организаций.
- **Например,** Фонд поддержки образования самостоятельно не имеет право оказывать услуги по образованию, но он **может причислить денежные средства** Автономной некоммерческой дополнительного профессионального образования с целью поддержки ее деятельности.

# Взаимодействие НКО и государства

- Поддержка со стороны государства:
- государственный и муниципальный социальный заказ;
- государственное социальное спонсорство (льготы по уплате некоторых налогов, таможенных и иных сборов, полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом);
- стимулирование социальной активности прямым финансированием (например, субсидии, субвенции и муниципальные гранты);
- поощрение негосударственных корпоративных и индивидуальных спонсоров.