В.А. Захаров

ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

В данной статье представляются основные нормы сложившегося взаимодействия территориальных органов самоуправления и общественных объединений. Социально-экономическое развитие территориального образования, направленное на достижение высоких стандартов качества жизни, высокого уровня экономики и развития гражданского общества, связано с необходимостью принятия комплекса мер, направленных на развитие и поддержку общественного самоуправления и самодеятельности жителей[1].

Муниципальные органы власти, как правило, при принятии тех или иных решений ориентируются на собственные ресурсы и, как правило, не учитывают общественное мнение. При этом принятые в административном порядке решения не всегда популярны и, зачастую, не находят поддержки населения. Вместе с тем необходимо отметить, что органы власти сегодня не имеют соответствующей правовой базы, которая позволяла бы учитывать при разработке какого-либо нормативно-правового акта интересы различных социальных групп общества. На сегодняшний день нет нормативного документа, который бы регулировал взаимоотношения органов государственной власти и общественных объединений, определял бы их права, обязанности и ответственность[2]. Тем не менее наиболее простым решением этой проблемы является формирование более тесного взаимодействия органов местного самоуправления с общественными объединениями и некоммерческими организациями. Современные гражданские объединения представляют собой сформировавшуюся в организованные группы часть населения, четко идентифицирующую себя с целевой группой, интересы которой защищают и реализуют. Они являются выразителями общественного мнения отдельных групп общества, способны организованно участвовать в решении вопросов местного значения.

---

[1] См.: *Шинелева Л.Т.* Общественные неправительственные организации и власть. М., 2002. С. 131.

[2] См.: *Локосов В.В.* Трансформация российского общества (социологические аспекты). М., 2002. С. 234.

Сегодня общественные объединения выросли в реально действующий самостоятельный сектор общественных отношений, характерными чертами которого являются заметно возросший профессионализм и широкий спектр оказываемых населению услуг[1].

Созданы и начали функционировать Координационные советы по взаимодействию с общественными объединениями при администрациях органов местного самоуправления. Назначаются ответственные за взаимодействие с общественными объединениями. Функционирование общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций обеспечивают, зачастую квалифицированные специалисты, для которых работа в различных некоммерческих объединениях и организациях является основным видом профессиональной деятельности. Главными направлениями деятельности общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций являются:

содействие становлению и развитию местного самоуправления в Российской Федерации;

оказание органам местного самоуправления организационной, методической помощи; представление и защита законных интересов населения;

решение местных социальных проблем;

участие в разработке муниципальных нормативных актов (выступление с законодательной инициативой);

оказание помощи людям, оказавшимся в тяжелой жизненной ситуации;

пропаганда здорового образа жизни;

развитие творческой и социальной активности граждан.

Интенсивно развивается такое направление деятельности общественных объединений, как информирование граждан о способах и порядке предоставления услуг, решений, имеющих местные значения[2].

Решаются вопросы создания условий для обеспечения более эффективного участия институтов гражданского общества в социально-экономическом развития территорий, внедрении форм общественно-государственного партнерства, совершенствования механизмов поддержки деятельности общественных объединений по месту жительства. Необходимо развивать и такое направление

[1] См.: *Петренко К.* Проблемы общественных организаций накануне Форума НКО // Поговорим о гражданском обществе. М., 2001. С. 81.

[2] Там же.

деятельности органов местного самоуправления, как взаимодействие с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями по рассмотрению проектов, разработать программу совместного обучения представителей органов местного самоуправления и общественных объединений. Важное значение приобретает обеспечение процесса информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и институтов гражданского общества, разработка современных и эффективных способов такого информирования, отражающих состояние и динамику развития общественного сектора. В процессе такой совместной работы необходимо различать два аспекта – взаимодействие и совместное принятие решений. В первом случае нужно говорить о системе поддержки общественных организаций, о проведении совместных акций, об информационном обмене; а во втором – о способах выявления интересов общественных объединений и учете этого мнения при принятии решений.

Повышение эффективности взаимодействия местных администраций и муниципалитетов с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями должно стать одним из важнейших направлений по реализации прав и интересов жителей, повышения их благосостояния, привлечения и зарабатывания средств для общественных нужд.

Можно выделить несколько форм непосредственного участия общественных объединений в принятии решений органами местного самоуправления. Одни из наиболее применяемых и перспективных – это инициативные группы, консультативные советы и ассоциации[1].

Инициативные группы. Орган местного самоуправления может создавать временные инициативные группы для решения конкретного вопроса, для проведения экспертизы или разработки нормативного акта. После выполнения данной работы может самораспуститься или приступить к новому проекту.

Такой гибкий механизм формирования инициативных групп не противоречит возможности создания при администрациях отдельных специализирующих для этих целей групп.

Процесс организации такой группы довольно прост. Специалистов в одной области проще собрать на небольшой срок, чем

[1] См.: *Шинелева Л.Т.* Общественные неправительственные организации и власть. С. 131.

создавать громоздкие и многочисленных координационные советы.

В случае, если отсутствует четко структурированная, с ясно прописанными формами участия инициативная группа, муниципалитеты могут обращаться с методической помощью в вышестоящие органы. Рекомендации инициативных групп, как правило, не имеют под собой никакой административной силы и довольно часто воспринимаются как дополнительная информация. Однако в условиях отсутствия механизмов взаимодействия общественных объединений и органов местного самоуправления такие инициативные группы становятся как бы начальным этапом участия в решении проблем местного самоуправления.

Консультативные советы. Очень часто, когда речь заходит о принятии решений по конкретной местной проблеме, органы местного самоуправления прибегают к некоммерческим организациям, или «консультативным советам». Консультационные советы могут быть классифицированы по составу участников и по направлениям деятельности.

По составу участников консультационные советы различаются:

Консультативный совет, в котором преобладают представители органов местного самоуправления, и принимаемое решение, как правило, отражают их мнение, а представители общественных объединений зачастую выступают в роли канала передачи информации местному населению.

Консультативные советы со свободным членством, в которых преобладают представители общественных объединений; в таких советах решения принимаются почти всегда единогласно. В советы входят все желающие, хотя впоследствии останутся только те, кто готовы работать дальше. Основным недостатком в работе таких советов является постоянно меняющийся контингент участников, что может привести к принятию диаметрально противоположных решений. Установить ответственность в таких случаях трудно. Представляется технически сложным проведение встреч такого совета: формально нужно приглашать всех вступивших на каждую встречу, на практике же обычно приглашается актив, причем устраивающий организаторов – орган местного самоуправления.

Консультативные советы с ограниченным количеством назначаемых членов. Его состав определяется в основном чиновниками, но они руководствуются важным правилом: общественность

не будет считать решения совета легитимными, если в нем не будут представлены самые значимые на данной территории. Поэтому чиновники, как правило, подбирают в советы не приближенных к себе, а тех людей, которые действительно отражают общественное мнение. В российских территориальных образованиях именно эта проблема является ключевой, назначенные сверху члены подобных советов считаются карманными фигурами и они малоавторитетные. При формировании таких советов необходимы согласования чиновников и общественных объединений

Консультативные советы с ограниченным количеством членов, избираемых самими общественными объединениями. Большинству общественных организаций такой механизм очень нравится – походит на выборы представительных органов, но реализовать решения на практике сложно.

Консультативные советы с ограниченным количеством членов, избираемых представительным органом местного самоуправления. Такая процедура отбора членов совета тоже делает его состав правомочным в глазах общественности. Но существующее положение вещей, когда обычно отношения исполнительного органа и представительного органа на всех уровнях власти оставляют желать лучшего, возникают сомнения, что администрация будет готова сотрудничать с людьми, выдвинутыми представительным органом местного самоуправления.

По направлениям деятельности советы подразделяются на: советы, созданные при управлении общественных связей или главе местного самоуправления, занимающиеся различными вопросами; советы, созданные при структурных подразделениях органа местного самоуправления, занимающиеся решением вопросов, находящихся в сфере компетенции соответствующего подразделения.

Ассоциации некоммерческих организаций. Ассоциации некоммерческих организаций являются юридическими лицами, объединяющими все НКО или организации какой-то конкретной направленности. Основной их целью является представление интересов участников в различных структурах (как государственных, так и негосударственных), а также аккумулирование идей и информации и на этой основе реализация совместных проектов[1].

[1] См.: *Шинелева Л.Т.* Общественные неправительственные организации и власть. С. 51.

Ассоциации избавлены от большинства недостатков консультативных советов, но они требуют от НКО готовности к официальному объединению на долгое время.

Структура ассоциации должна быть подчинена главной цели – представлению НКО в органах власти. Глава организации должен заниматься оперативным управлением и руководством деятельности представительного органа. Последний же в первую очередь осуществляет функции консультативных советов при органах местного самоуправления, решая лишь глобальные вопросы развития ассоциации. Орган местного самоуправления в данном случае взаимодействует с независимой организацией, а точнее – ее представительным органом. В перспективе эти отношения вполне могут строиться на договорной основе. Ассоциации, кроме того, могут:

выполнять свои проекты и привлекать для этого нужные средства;

создавать информационные центры;

защищать интересы НКО на уровне государственных и муниципальных органов власти и в других организациях.

Таким образом, ассоциации способны решать более широкий круг задач, чем консультативные советы, а значит, удовлетворять интересы большего числа организаций.

Очень важно, чтобы в ассоциацию был свободный доступ для вступления юридических и физических лиц.

Тесное взаимодействие ассоциации с консультативными советами не означает отказ от работы с остальными организациями. Для решения наиболее важных вопросов местного значения необходимо привлекать более широкий круг участников.

Реально действующие ассоциации можно рассматривать как признак социального партнерства между некоммерческими организациями[1].

Общественно-муниципальный информационный центр. В настоящее время органы местного самоуправления и общественные объединения находятся в полной или частичной изоляции друг от друга. Органы местного самоуправления не знают точное количество организаций, чем они занимаются и каким потенциалом обладают. Нет информации о программах поддержки общественных объединений, о приоритетных направлениях социальной по-

[1] *Шинелева Л.Т.* Общественные неправительственные организации и власть. С. 136.

литики, о разрабатываемых и принимаемых решениях, касающихся деятельности объединений. Как следствие, обе стороны не удовлетворены работой друг друга, принимаемые органами местного самоуправления решения не учитывают потребности и потенциал организаций. Преодолеть эти проблемы возможно через создание и деятельность специальной структуры общественно-муниципального информационного центра (далее – ОМИЦ), целью деятельности которого является формирование механизма динамичного обмена информацией между органами местного самоуправления и некоммерческими организациями. Существует практика создания информационных центров как структурных подразделений исполнительных органов местного самоуправления. Роль информационного центра заключается в оказании информационной, методической, юридической помощи органам территориального общественного самоуправления.

Основными принципами деятельности ОМИЦ являются: оперативность информации; общедоступность информации; востребованность информации; достоверность информации. ОМИЦ должен заниматься только сбором и первичной обработкой информации, не интерпретируя ее по своему усмотрению.

Инициатором создания ОМИЦ может выступить как исполнительный орган местного самоуправления, так и общественные объединения. После этого создается инициативная группа из представителей заинтересованных сторон, которые готовят: нормативные документы, сценарии учредительных собраний, программы действий на первое время.

Главная идея создания ОМИЦ – органы местного самоуправления хотят или готовы учитывать при принятии решений опыт НКО, но они не обладают полной информацией о третьем секторе и не имеют ресурсов для ее сбора. НКО стремятся найти поддержку своих проектов в органах местного самоуправления и готовы участвовать в реализации государственных и муниципальных программ по социальной политике, но не имеют выходов на должностных лиц органов местного самоуправления, а соответственно, не получают нужной информации[1]. Решить эту проблему может новая философия взаимоотношений и информационной открытости. Таким образом, НКО смогут участвовать в принятии решений органов местного самоуправления, но не не-

[1] См.: *Локосов В.В.* Трансформация российского общества (социологические аспекты). С. 71.

посредственно, а через какие-то структуры, на основе информационного взаимообмена.

Действующие общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации – это самостоятельный динамично развивающийся общественный сектор, решающий задачи формирования и выражения интересов жителей. В настоящее время они располагают возросшим профессионализмом участников, соответствующей материально-технической базой, широким спектром оказываемых населению услуг.