

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Г. Г. КУНЕВИЧ,
старший преподаватель БГУ*

Одним из важнейших направлений становления гражданского общества в Республике Беларусь является совершенствование организационно-правовых форм взаимодействия общественных объединений граждан (ООГ) с органами местного самоуправления. Мы разделяем мнение И. В. Котлярова, высказанное в докладе на пленарном заседании нашей конференции, что

главным структурным элементом гражданского общества наряду с политическими партиями и общественными (неполитическими) объединениями должны быть местные Советы депутатов. Имеется в виду повышение роли Советов в социальном процессе, расширение их полномочий, развитие диалога с другими структурами гражданского общества. Речь необходимо вести о реформировании всей системы местного управления и самоуправления на принципах муниципализации. Данные подходы в отношении роли ООГ и местных представительных органов в гражданском обществе соответствуют общедемократическим тенденциям, характерным для многих постсоциалистических государств Центральной и Восточной Европы.

Так, в докладе экспертов Совета Европы на конференции "Негосударственные организации: к устойчивому развитию демократии", которая состоялась 14–15 июля 2000 г. в Минске, подчеркивалась важность следующих двух аспектов функционирования институтов демократии и развития структур гражданского общества: во-первых, это создание демократических институтов на местном и региональном уровнях на основе принципов муниципальной власти, закрепленных в Европейской хартии территориального самоуправления; во-вторых, существование и развитие структур гражданского общества, их взаимодействие с органами публичной власти. В частности, такое взаимодействие в западноевропейских странах выражается в создании при муниципальных и административных органах власти различных уровней так называемых паритетных комиссий или социально-консультативных комитетов из лидеров общественных объединений.

В Республике Беларусь расширение диалога и сотрудничества общественных организаций, объединяющих широкий спектр различных социальных групп, с органами местного управления и самоуправления является делом будущего. К сожалению, большинство общественных организаций и инициативных групп по их созданию не находят поддержки своей деятельности в органах местной власти. Ориентированные на административный метод решения проблем региона, местные власти боятся или не видят смысла и необходимости привлекать общественность к решению вопросов местного значения. В то же время со стороны местных лидеров общественных объединений регионального уровня проявляется нежелание взаимодействовать с местными властями. В основном обоюдное нежелание властей и общественности сотрудничать вызвано их низкими знаниями организационно-правовых форм взаимодействия, предусмотренных действующим законодательством.

Важное теоретическое и практическое значение имеет выявление функций общественных организаций, поскольку это помогает уяснить их

место в системе гражданского общества, а также предложить организационно-правовые формы и способы проявления их активности. К числу основных функций общественных организаций можно отнести: выявление интересов и потребностей членов организаций; функцию социализации путем привлечения своих членов к решению общественно значимых проблем, к управлению на местном уровне и приобретению навыков такого участия; выявление общественных проблем, выдвижение вариантов решения данных проблем с помощью органов местного самоуправления; репрезентативную функцию, которая может реализовываться посредством электорального представительства или функционального представительства в форме лоббизма; функцию моделирования новых форм социальных связей, в том числе и между общественными объединениями и органами самоуправления (Политология; Учебн. для вузов / Под. ред. С. В. Решетникова. Мн., 2000. С. 328).

Зарубежный опыт стран с развитыми структурами гражданского общества свидетельствует, что демократия – это прежде всего реальная возможность граждан участвовать в формировании органов представительной власти, в том числе и на местном уровне, и влиять на принятие ими решений.

Основные проблемы и трудности в развитии диалога ООГ и Советов в Республике Беларусь происходят, по нашему мнению, по следующим причинам:

- из-за несовершенной правовой базы или правовых пробелов в регулировании гражданских инициатив, деятельности общественных объединений граждан, форм прямой демократии в системе самоуправления;
- правового нигилизма должностных лиц органов местного управления и самоуправления;
- из-за низкой правовой культуры граждан и активистов общественных объединений;
- в силу непрофессионализма лидеров общественных структур, митингового синдрома и абсолютизации ими только одной формы непосредственной демократии – уличных акций.

В Республике Беларусь до настоящего времени существует проблема налаживания диалога между структурами власти по конкретным социальным вопросам с группами граждан, чьи социальные проблемы требуют урегулирования органами власти. Наблюдается низкая политическая и социальная активность всех слоев населения, правовая культура носит отпечаток недавнего советского прошлого. Граждане не всегда осведомлены о том, какие у них есть права, кто в данном поселке или городе (структура

исполкома. Совет или общественная организация) занимается данной социальной проблемой, какие институциональные формы индивидуальных и коллективных обращений в органы власти существуют, как выявить социальную проблему и предложить ее решение. Необходимо комплексное изучение различных ключевых аспектов проблемы становления структур гражданского общества, в том числе аспекта расширения гражданских инициатив общественных объединений граждан через их взаимодействие с органами местных Советов. Важное значение будет иметь более целенаправленное правовое гражданское образование для конкретных социально-демографических, профессиональных, территориальных групп и общественных объединений граждан. Все это будет служить целям реализации конституционных принципов социального правового государства и становлению гражданского общества Беларуси.

Участие граждан и общественных объединений в управлении или в реализации своих законных прав и интересов можно разграничить: 1) по целям; 2) по уровням управления; 3) по способам взаимодействия; 4) по сферам деятельности.

По целям взаимодействия общественных объединений граждан и органов власти такая гражданская инициатива может быть:

протестной (например, пикет в защиту парковой зоны города с целью недопущения строительства в этой зоне жилья или объектов промышленной инфраструктуры);

совещательной, когда речь идет об обсуждении проектов решений местных органов власти по конкретным социальным программам;

рекомендательной, когда создается экспертная комиссия из представителей общественных объединений граждан при местном Совете или исполкоме (по экологии, культуре, охране памятников старины и т. д.). Местный Совет вправе также организовать общественную экспертизу некоторых проектов своих решений (на сессии Совета):

решающей, когда речь идет о местном референдуме или создании (возможном) паритетной комиссии при местном Совете для участия общественных объединений граждан в выработке решений по острым социальным вопросам (например, судьба многопрофильных досуговых центров для подростков и молодежи).

По уровням управления сотрудничество общественных объединений граждан с местной властью возможно на уровне того звена (или территории), где возникла проблема, если решение этой проблемы входит в компетенцию органа местного управления или местного Совета. (В законе "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь" установлены три уровня местного управления и самоуправления).

По способам взаимодействия общественных объединений граждан и органов местного самоуправления возможны следующие организационно-правовые формы. а) через сессию Совета; б) через президиум Совета; в) через постоянные и временные комиссии Совета; г) путем сотрудничества с депутатскими группами и фракциями; д) через органы территориального общественного самоуправления (ОТОС); е) через должностных лиц исполкома или райадминистрации.

По сферам деятельности можно выделить такие направления работы ООТ, как досуг (например, создание социально-спортивных клубов), туризм, изучение историко-культурного наследия, помощь социально нуждающимся группам населения. Сюда можно отнести также деятельность узкопрофессиональных общественных организаций (шахматисты, рыболовы-любители, ассоциации педагогов или юристов и т. д.).

Для выяснения вопроса о том, как общественные объединения граждан и местная власть могут сотрудничать в нашей республике, необходимо более пристально проанализировать соответствующие законы. Так, в ст. 19 Закона "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь" закреплены полномочия президиума Совета организовывать взаимодействие с общественными объединениями, трудовыми коллективами и органами территориального общественного самоуправления. Президиум может организовать обсуждение гражданами проектов решений Совета. Подчеркивается, что президиум обеспечивает широкое участие общественных объединений граждан и отдельных граждан в разработке, принятии и реализации решений по вопросам местного значения. Для работы в комиссиях Совета могут привлекаться в порядке, установленном регламентом Совета, консультанты и эксперты с правом совещательного голоса (ст. 22). Еще несколько лет назад при разработке регламента Мингорсовета (принят решением сессии Мингорсовета от 16.04.1997 г. № 56) автор предлагал включить в состав депутатских комиссий лидеров минских общественных объединений и создать при Мингорсовете социально-консультационный комитет из активистов общественных объединений граждан.

Норма ст. 21 вышеупомянутого Закона закрепила такую форму непосредственной демократии, как собрания граждан. В частности, установлено, что "участники собрания вправе обсуждать любые вопросы республиканского и местного значения, вносить по ним предложения или принимать рекомендации, учреждать и упразднять органы территориального общественного самоуправления, участвовать в предварительном обсуждении и подготовке проектов решений органов местного управления и самоуправления".

Наконец, впервые установлена такая форма непосредственной демократии, как правотворческая инициатива населения по вопросам

местного значения (ст. 31 указанного Закона). Правда, реализация данной инициативы возможна в порядке, предусмотренном Советом, т. е. необходима четкая регламентация правовой процедуры законодательной (правотворческой) инициативы. Но при желании это не сложно сделать, закрепив порядок правотворческой инициативы в регламенте Совета. В Российской Федерации аналогичные процедуры фиксируются в уставе муниципального образования.

Согласно Закону "Об общественных объединениях в Республике Беларусь" государство может оказывать, в установленном законодательством порядке, помощь общественным объединениям граждан для осуществления ими уставной деятельности.

По аналогии с Законом Российской Федерации "О некоммерческих организациях" от 12.01.1996 г. в белорусском законодательстве необходимо закрепить следующие формы помощи общественным объединениям граждан:

- предоставление в соответствии с законодательством льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей общественным объединениям граждан, созданным в благотворительных, образовательных, культурных и научных целях, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, других установленных законодательством целях, с учетом организационно-правовых форм общественных объединений;
- предоставление общественным объединениям граждан иных льгот, в том числе полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным муниципальным имуществом (в Республике Беларусь - некоммунальной собственностью);
- размещение среди общественных объединений граждан на конкурсной (тендерной) основе государственных и муниципальных социальных заказов;
- предоставление в соответствии с законом льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим общественным объединениям граждан материальную (спонсорскую) поддержку.

Белорусские общественные объединения граждан имеют право представлять и защищать права и законные интересы своих членов в государственных органах (ст. 22 Закона "Об общественных объединениях граждан").

Конкретные способы представительства интересов общественных объединений граждан, проявления гражданских инициатив, взаимодействия с местной властью, по нашему мнению, могут быть реализованы в следующих организационно-правовых формах:

обращения (петиции) граждан и общественных объединений к депутату местного Совета;

обращения (петиции) граждан и общественных объединений в Президиум местного Совета или в комиссии Совета;

обращения (петиции) к должностным лицам местных исполкомов;

проведение собраний членов общественных объединений граждан с приглашением депутатов Совета и должностных лиц исполкомов;

участие лидеров общественных объединений в работе комиссий Совета (с правом совещательного голоса);

открытые слушанья лидеров общественных объединений на сессиях Совета;

создание социально-консультационных комитетов из лидеров общественных объединений при местных Советах;

проведение членами общественных объединений граждан социологических опросов (оценка деятельности структур местной власти);

инициирование проведения местных референдумов и обсуждения проектов решений Советов;

осуществление правотворческой инициативы населения;

инициирование отзыва депутатов местных Советов;

инициирование создания комитетов территориального общественного самоуправления;

инициирование создания в избирательных округах клубов избирателей для взаимодействия с депутатами Совета.

Часть из вышеперечисленных форм необходимо закрепить или конкретизировать в соответствующих законах, а детальная регламентация вышеперечисленных организационно-правовых форм возможна в регламентах местных Советов Беларуси или, если сравнивать регулирование данных вопросов в муниципальном праве России, ФРГ, Польши, – в уставах территориальных сообществ.