

ПОНЯТИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОМУКЕЕВА Н.А.
Соискатель КГЮА
ualibrary@mail.ru

В данной статье рассматриваются вопросы взаимодействия некоммерческих организаций и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления

This article deals with the interaction between non-profits and executive bodies of state power and local self-government

В советский период вопросам управленческого взаимодействия в контексте идеологии формирования общенародного государства придавалось огромное значение. Сами отношения осуществлялись в форме взаимодействия государства и некоммерческих коллективных образований. Их существенным признаком следует признать односторонний государственно-необходимый характер взаимоотношений, что выражалось в терминах: привлечение граждан, право на участие в управлении. Эти понятия до сих пор имеют место в правовой системе и актуальность отражаемых ими правовых конструкций не снижается.

Представляется, что понятием «организационно-правовые способы взаимодействия органов исполнительной власти, местного самоуправления (далее по тексту – МСУ) и некоммерческих организаций» в современной литературе охватывается различный объём отношений этих институтов. Первый подход, который нельзя назвать точным, поскольку он является предельно широким пониманием взаимодействия, включает все формы взаимоотношений, в т.ч. и правоотношений данных субъектов в сфере позитивного государственного управления [1, с. 18].

Нельзя признать полноценной с точки зрения соответствия всему спектру взаимодействия органов исполнительной власти, местного самоуправления и некоммерческих организаций второй подход, трактующий рассматриваемое явление с позиции права граждан на участие в управлении делами государства. Рассмотрение взаимодействия в контексте данного права нельзя признать обоснованным и последовательным шагом, который будет способствовать уяснению равенства таких субъектов как государство и некоммерческие организации. В своей основе данный подход обусловлен расхождением семантического значения термина «взаимодействие» по содержанию и субъектному составу с правом на участие в управлении делами государства.

Право на участие в управлении делами государства понимается в литературе как «предоставленные конституционными нормами и законодательством вид и мера возможного поведения гражданина по управлению делами государства с использованием предусмотренных законодательством форм своего участия в публичной деятельности, включающей предоставление такого права и возможности его реализации» [2, с. 14]. К сфере данного права относится субъективное избирательное право, право на участие в референдуме, право на равный доступ к государственной службе, право участвовать в осуществлении правосудия. Некоторые авторы, относят к так называемым прямым формам права на участие в управлении делами государства в сфере исполнительной власти обращения, публичные мероприятия, поступление на государственную службу, участие в качестве членов совещательных и консультативных органов [3, с. 288, 289].

Во-первых, круг отношений, входящих в область конституционного права на участие в управлении делами государства распространяется за пределы исполнительной власти (институт избирательного права и т.д.). Во-вторых, это право адресовано гражданам и часто трактуется как право индивидуальных субъектов, обходя вниманием большую группу институтов гражданского общества. В-третьих, данное право, очевидно, выражает связь граждан с государством, участвующим в реализации его функций. Аспекты сотрудничества, контроля, и вопросы диспозитивного режима привлечения граждан к работе государственных органов совершенно очевидно оказываются за пределами данного права. В-четвертых, право на участие, помимо взаимодействия граждан и государства предполагает их прямое включение в режим управления.

Отмеченные особенности соотношения указанных правовых конструкций дают основание считать, что, несмотря на близость правовой природы анализируемых понятий, право на участие лишь в определённой мере соотносится с институтом взаимодействия и не может быть использовано в качестве юридического понятия, способного исчерпывающим образом объяснить содержание взаимодействия государства и некоммерческих организаций в сфере исполнительной власти.

Модификация узкого (второго) подхода использована в работе В.В.Воронина, который рассматривает вопросы открытости органов исполнительной власти и отмечает необходимость участия общественности в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ [4, с. 10-11]. Положительным моментом данного подхода выступает выход за рамки права на участие в управлении делами государства. Также не отражает всей степени сложности отношений в сфере взаимодействия исполнительной власти и некоммерческих организаций подход измеряющий данные отношения с позиции согласования интересов государства и некоммерческих организаций [5, с. 30-36].

Узкое понимание института взаимодействия некоммерческих организаций и государства нередко в методологическом плане черпает идею ограничения, контроля публичной власти некоммерческой организацией. Этот подход нельзя не признать конструктивным, но всё же применительно к понятию «взаимодействие» он не может избежать одностороннего восприятия отношений данных субъектов.

Широкий подход предполагает все формы отношений, поглощая, таким образом, понятие «взаимодействие». Этот подход нельзя признать удачным, так как он охватывает всю совокупность возникающих правоотношений и отношений не являющихся правовыми. Тем более употребление термина «взаимодействие» должно носить специальный характер в законодательстве. Так, в широком смысле «взаимодействие» указано в части требований к административным регламентам. Административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие органа исполнительной власти с физическими или юридическими лицами, иными органами государственной власти и МСУ, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции.

Оптимальным представляется третий подход, согласно которому под взаимодействием исполнительной власти и некоммерческих организаций, как правовой категорией, понимается совокупность взаимно обусловленных правоотношений субъектов исполнительной власти и некоммерческих организаций, основанных на равенстве, консолидации усилий в области удовлетворения обоюдно значимых интересов, выраженных в двустороннем или одностороннем порядке.

Органы исполнительной власти и МСУ, по мнению специалистов, должны использовать участие граждан исходя из целей такого участия: 1) для получения информации; 2) для получения согласия со стороны общественности на решение соответствующего вопроса, 3) для общественной поддержки и одобрения. В соответствии с данными причинами участия выделяются и конкретные виды такого участия. В целях получения информации предусматриваются: контакты органов исполнительной власти с ключевыми персонами; опросы граждан; обращения в новые информационные технологии. В целях получения согласия со стороны общественности на решение определённых вопросов предусматриваются: встречи (собрания, слушания) с общественностью; управленческое консультирование (наблюдательные советы, рабочие группы, совещательные органы с участием общественности); общественная экспертиза (экологическая, проектов правовых актов); переговоры и посредничество. В целях получения общественной поддержки и одобрения проводятся публичные мероприятия, съезды общественных объединений, и прочие акции [6, с. 40-49].

Уровни взаимоотношений и в т.ч. взаимодействия органов исполнительной власти и некоммерческих организаций предусматривают 1) общий доступ к деятельности государственных органов и организаций; 2) двусторонние активные механизмы реализации права на участие граждан в управлении и собственно полномочий государственных органов по осуществлению функций управления и взаимодействия: административные процедуры, взаимодействие как соучастие, взаимный контроль, взаимодействие как влияние и санкционирование (согласие, лоббирование или поддержка) в сфере принятия решений [7, с. 16].

Взаимодействие органов исполнительной власти и некоммерческих организаций осуществляется в двух родовых формах в зависимости от порядка выдвижений инициативы и субъектной принадлежности интересов, обуславливающих взаимодействие; 1) как сотрудничество – взаимодействие в собственном смысле, 2) как взаимодействие в широком смысле – в процессе реализации административно-правового статуса как органов исполнительной власти, так и некоммерческих организаций, которое строится на основе первоначальной инициативы одной из сторон и носит характер преимущественного удовлетворения

интересов и правовых притязаний соответствующей заинтересованной стороны. Группировка родовых групп отношений в области взаимодействия включает организационно-правовые способы взаимодействия:

- способы сотрудничества как многостороннее взаимодействие органов исполнительной власти, местного самоуправления и некоммерческих организаций;
- органов исполнительной власти, местного самоуправления и некоммерческих организаций, возникающие по инициативе некоммерческих организаций;
- органов исполнительной власти, местного самоуправления и некоммерческих организаций, возникающие по инициативе органов исполнительной власти.

Основываясь на данном выводе, можно отнести к способам такого взаимодействия:

I. Взаимодействие на паритетной основе в целях сотрудничества и согласования интересов.

- 1) управленческое консультирование (совещательные органы с участием общественности: общественные консультативные советы, слушания, рабочие группы);
- 2) переговоры и посредничество;
- 3) совместные акции и публичные мероприятия;
- 4) совместное обсуждение, выработка и участие в принятии нормативно-правовых актов и управленческих решений, а также принятие рекомендательных актов заявлений, хартий, деклараций.

II. Взаимодействие, возникающее по инициативе одной стороны, предполагающее преобладание интересов одной группы субъектов.

а) со стороны некоммерческих организаций:

- 1) доступ в государственные органы, органы МСУ и к соответствующим должностным лицам, получение информации о деятельности органов исполнительной власти, МСУ и соответствующих должностных лиц;
- 2) индивидуальные и коллективные обращения;
- 3) общественная экспертиза;
- 4) общественный контроль, противодействие коррупции;
- 5) лоббистская деятельность;
- 6) гражданские инициативы, предложения, мероприятия в поддержку инициатив в сфере государственного управления;
- 7) взаимодействие в области юридически значимых для органов исполнительной власти, МСУ решений некоммерческих организаций;
- 8) участие в реализации задач и функций исполнительной власти.

б) со стороны субъектов государственного управления:

- 1) исследование (мониторинг) учет и формирование мнения некоммерческих организаций;
- 2) получение юридически значимых для принятия правовых актов управления форм общественного одобрения;
- 3) поддержка некоммерческих организаций;
- 4) привлечение к выполнению задач и функций исполнительной власти.

Разделяя способы взаимодействия в зависимости от формы реализации компетенции субъектами административного права, можно выделить:

1) Правовые способы, выражающиеся в совершении юридически значимых действий и принятии правовых актов:

- обращения, ходатайства, прошения, петиции, запросы о предоставлении информации и т.п.;
- односторонние властные акты управления, принимаемые с участием некоммерческих организаций;
- административные договоры;
- принятие экспертных и иных юридически значимых документов (уведомления, выражение согласия, рекомендации и т.п.) в процессе государственного управления;
- участие в качестве сторон юридического процесса (судопроизводство);
- участие в выработке и принятии нормативно-правовых актов и управленческих решений, а также рекомендательных актов: заявлений, хартий, деклараций;
- совместный режим правоприменительной административной деятельности с привлечением общественности к реализации государственных функций и оказанию государственных услуг; объединение усилий в рамках государственных целевых программ.

2) Неправовые способы: совместные акции и публичные мероприятия т.п.

В зависимости от источников экономического возмещения виды взаимодействия органов исполнительной власти, МСУ и некоммерческих организаций дифференцируются на:

1) обеспечиваемые, финансовой поддержкой как совместной, так и собственной деятельности органов власти и некоммерческих организаций (грантами, прямым целевым финансированием бюджета, привлечением средств от коммерческой деятельности, средствами взносов и прочими источниками финансовых средств в соответствии с законодательством);

2) осуществляемые на безвозмездной основе (волонтерство и т.п.).

В некоторых работах указывается на наличие экономических форм взаимодействия государства, его органов и некоммерческих организаций, что также актуально. К таким формам относят совместную реализацию социальных, благотворительных и образовательных программ, предоставление различных грантов или субсидий, имущественную поддержку некоммерческих организаций. Среди неэкономических форм тот же источник выделяет деятельность общественных (наблюдательных) советов, оказание образовательной и методической помощи некоммерческим организациям [8, с. 192].

Очевидной становится гуманизация, сокращение одностороннего воздействия в административно-правовом регулировании и государственном управлении. В западных подходах к изучению публичного управления, а значит и области практических разработок господствуют, как отмечает В.Е.Чиркин, два подхода [9, 76-78].

1) Экономический подход основан на применении в управлении рыночных механизмов. Такой подход, считается, ведёт к снижению положения гражданина до потребителя управленческих услуг, снижается и роль должностных лиц. Для корректировки издержек управленческого труда реализованы предложения по его разделению и созданию публичных корпораций, а также оценке труда ряда служащих по факту выполнения каждой операции.

2) Политический подход (теория коллективных действий), основан на общих социальных целях управленцев и управляемых, демократизации, открытости управления, социальном контроле за управлением и патриципации. И та, и другая концепции могут быть названы демократическими, и все они, наряду с перечисленными выше, опираются на общие постулаты управления – общечеловеческие ценности, принципы демократии, политического и идеологического плюрализма, разделения властей, господства права, признание местного самоуправления. Они отвергают тоталитаризм и авторитаризм, утверждают подконтрольность чиновника населению, ставят его на службу общим интересам.

Таким образом, *под взаимодействием органов государственной власти и местного самоуправления с некоммерческими организациями как правовой категорией* следует понимать *совокупность взаимно обусловленных правоотношений этих субъектов, основанных на равенстве, консолидации усилий в области удовлетворения обоюдно значимых интересов, выраженных в двустороннем или одностороннем порядке.*

Взаимоотношения исполнительной власти, местного самоуправления и некоммерческих организаций в Кыргызстане predetermined государственной стратегией, связанной с необходимостью содействия формированию и развитию некоммерческих организаций. Государство понимает, что искусственно процесс укрепления позиций некоммерческих организаций невозможно ускорить, тем более государство не может находиться в центре данного процесса. Гражданское общество нельзя «ввести», даже приняв новую Конституцию и подготовив «хорошие» законы. Но перед властью в целом может стоять одна задача – сформировать максимально благоприятный институт для его развития некоммерческих организаций.

В Кыргызской Республике коренные изменения в государственном устройстве произошли после событий марта 2005 г. и апреля 2010 г. с утверждения Президентом КР и Правительством Программы «Стабильная и достойная жизнь» и Среднесрочной программы развития Кыргызской Республики на 2012-2014 годы (от 8 сентября 2011 года за № 540). Программы отражают общее видение и концептуальный план действий Правительства Кыргызстана по социально-экономическому развитию страны до 2014 года, и цель реформ заключается в построении эффективной системы исполнительной власти, направленной на выведение экономики на устойчивый вектор развития и улучшения состояния бюджета; на развитие экономики и улучшение бизнес-среды. Достижение цели обеспечивается путем решения следующих задач: сокращение государственных расходов и увеличение доходов; развитие экономики через запуск новых национальных проектов; эффективное управление государственными активами; реформы лицензионно-разрешительной и контрольно-надзорной систем; в социальной сфере; в сфере безопасности; судебной системы.

Как видно роль некоммерческих организаций во взаимодействии с органами исполнительной власти и местного самоуправления принципиально не выделяется, она существенно меньше в сравнении с объёмом влияния самой власти, в т.ч. в вопросах односторонней активности. Власть как бы сама стремится инициировать правоотношения с некоммерческими организациями. Кроме того, тенденцией является участие некоммерческих организаций в правотворческой деятельности. Указанные тенденции

показывают недостаточное внимание к проблемам участия некоммерческих организаций в административной сфере государства. Низкая активность на направлении взаимодействия общественных формирований и граждан с органами исполнительной власти обусловлено в немалой мере отсутствием научно-обоснованной доктрины подобного взаимодействия, понятия, принципов, форм, способов и направлений взаимодействия, правового режима отдельных механизмов взаимодействия государства и некоммерческих организаций в сфере исполнительной власти.

Современная динамика управления принципа демократии и эффективности во всём государственном механизме и, особенно в административном аппарате, диктуют необходимость создания новых организационно-правовых форм взаимодействия некоммерческих организаций и органов исполнительной власти, МСУ. В рамках административной реформы необходимо разработать нормативно-правовую методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо создать действенные каналы влияния некоммерческих организаций на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти. Должны быть разработаны и внедрены механизмы:

- раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов МСУ;
- проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;
- проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;
- включения представителей некоммерческих организаций в коллегии наблюдательных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;
- создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей некоммерческих организаций;
- определения рейтингов органов исполнительной власти и МСУ по критерию открытости;
- обеспечить приведение ведомственных Интернет-порталов в соответствие с общими требованиями по размещению информации о деятельности органов исполнительной власти в сети Интернет.

Особая задача в контексте проводимых научных исследований состоит в составлении на базе научной доктрины концепции закона, который должен определять основу государственной политики в регулировании отношений граждан, некоммерческих организаций и органов исполнительной власти применительно к области взаимодействия. данной группы субъектов в сфере достижения обоюдозначимых интересов. В частности предлагается принять Закон Кыргызской Республики «О взаимодействии граждан, их объединений с государственными органами и администрацией государственных и муниципальных организаций», который мог бы рассматриваться как рамочный в организации нового блока административно-правовых регуляторов. В рамках данного Закона необходимо рассмотреть понятие и принципы регулирования отношений по взаимодействию указанных субъектов, определить их общий правовой статус, указать принципы, формы, виды такого взаимодействия, принципы и содержательные требования, цели отдельных видов взаимодействия.

Сделаем вывод: В результате конституционного развития и административной реформы функция взаимодействия с некоммерческими организациями становится одной из ведущих. Происходит ее закрепление среди основополагающих частей компетенции органов государственной власти и местного самоуправления. Упорядоченность их отношений с некоммерческими организациями рассматривается как результат развития и поступательного обособления административно-правового режима. Указанная область правового регулирования представляет собой формирующийся институт административного права. Дальнейшее развитие института взаимодействия органов исполнительной власти и некоммерческих организаций связано с внесением корректив и трансформацией традиционных представлений административно-правовой науки.

Взаимодействие субъектов, представляющих исполнительную власть и некоммерческих организаций, осуществляется на основе взаимных интересов, которые можно представить несколькими целями: кооперация и взаимопроникновение указанных субъектов, наличие обратной связи, упорядочение отношений, необходимость ограничения (контроля) публичной администрации некоммерческой организацией. Интересы, выраженные в стремлении к достижению указанных целей, позволяют удовлетворять комплекс взаимных прав и обязанностей субъектов

взаимодействия, в результате которого возникают обоюдные правовые последствия для сторон этих отношений. Изучение и практическое решение проблем взаимодействия исполнительной власти и некоммерческих организаций предполагает формирование соответствующих политико-правовых документов, составляющих существо официальной доктрины по указанным вопросам.

Литература:

1. **Бойцов, М.О.** Административно-правовое регулирование взаимодействия негосударственных коллективных субъектов с исполнительными органами государственной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] / М.О. Бойцов // СПб, 2006. С. 18.
2. **Габдуллаев, М.Т.** Конституционное право гражданина на участие в управлении делами государства в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительный анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] / М.Т. Габдуллаев // Саратов. 2006. С. 14.
3. **Липчанская, М.А.** Общественные способы участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти [Текст] / М.А. Липчанская // Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию Саратовского университета. Саратов: Издательство «Научная книга». 2009. С. 288-289.
4. **Воронин, В.В.** Конституционные основы участия представителей общественности в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Автореф. дис. канд. юрид. наук. [Текст] / В.В. Воронин // Тюмень. 2008. С. 10-11.
5. **Кабакадзе, Ш.Ш.** Институты согласования интересов федерального государства и структур гражданского общества [Текст] / Ш.Ш. Кабакадзе // Право и политика. 2008. № 10. С. 30-36.
6. **Нарышкин, С.Е., Хабриева, Т.Я.** Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки. [Текст] / С.Е., Нарышкин, Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. 2006. С. 40-49.
7. **Ильгова, Е.В.** Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. [Текст] / Е.В. Ильгова // Саратов. 2006. С. 16.
8. **Андронов, О.В.** Политико-правовые аспекты взаимодействия государства и некоммерческих организаций в современной России [Текст] / О.В. Андронов // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 2. С. 192.
9. **Чиркин, В.Е.** Публичное управление: Управление. [Текст] / В.Е. Чиркин // М., 2004. С. 76-78.
10. **Юсупов, В.А.** Научная организация исполнительной власти: [Текст] / В.А. Юсупов // Учеб. Пособие. 2-е изм., доп. Волгоград, 2003. С. 141.
11. **Старилов, Ю.Н.** Административное право – на уровень правового государства. [Текст] / Ю.Н. Старилов // Воронеж, 2003. С. 7-8.
12. **Тихомиров, Ю.А.** Административное право и процесс: полный курс. [Текст] / Ю.А. Тихомиров // Второе издание, переработанное и дополненное. М. 2006. С. 76, 85.
13. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 408.
14. **Тихомиров, Ю.А.** Административное право и процесс: полный курс. [Текст] / Ю.А. Тихомиров // Второе издание, переработанное и дополненное. М. 2006. С. 78.
15. **Тихомиров, Ю.А.** О концепции развития административного права и процесса [Текст] / Ю.А. Тихомиров // Государство и право. 2003. № 1. С. 8.
16. **Кожевников, А.О.** Право некоммерческих организаций: [Текст] / А.О. Кожевников // учебное пособие. – Екатеринбург: Издательский дом Уральская государственная юридическая академия», 2008. С. 29.
17. **Кожевников, А.О.** Право некоммерческих организаций: учебное пособие. [Текст] / А.О. Кожевников // – Екатеринбург: Издательский дом Уральская государственная юридическая академия», 2008. С. 30.