

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
( Н И У « Б е л Г У » )

**ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ  
КАФЕДРА СОЦИАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

**ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАЦИИ  
АЛЕКСЕЕВСКОГО РАЙОНА БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ С  
ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТОЙ РАЙОНА В РЕШЕНИИ  
СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ**

**Выпускная квалификационная работа бакалавра**

**очного отделения 4 курса группы 05001201**

**Славгородской Дарьи Евгеньевны**

**Научный руководитель:  
доктор философских наук,  
профессор, Бабинцев В.П.**

**Рецензент:  
Начальник  
организационно-контрольного  
отдела Муниципального совета  
муниципального района  
«Алексеевский район и  
город Алексеевка», Пархоменко Н.И.**

**БЕЛГОРОД, 2016 год**

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ .....	стр. 3
РАЗДЕЛ I. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА...	9
РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ АЛЕКСЕЕВСКОГО РАЙОНА.....	27
РАЗДЕЛ III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАЦИИ С ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТОЙ В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ В АЛЕКСЕЕВСКОМ РАЙОНЕ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ.....	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	62
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ .....	67
ПРИЛОЖЕНИЯ .....	75

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Институты гражданского общества вносят значимый вклад в решение социальных проблем, стабилизацию общества на всех уровнях его самоорганизации. Это в полной мере относится и к уровню местного самоуправления. Совместная работа исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления с различными институтами гражданского общества является необходимым условием решения комплекса проблем муниципальных образований.

К числу таких институтов, относятся муниципальные общественные палаты, как организации, обеспечивающие взаимодействие граждан, общественных объединений с органами государственной власти и органами местного самоуправления в целях учёта потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод. Можно утверждать, что общественные палаты – это площадки для диалога общества и органов власти. В настоящее время они созданы во многих муниципальных образованиях субъектов РФ. Накапливается опыт их взаимодействия с органами власти, который требует обобщения.

Это тем более необходимо, что в процессе такого взаимодействия возникают организационные, нормативно-правовые и информационные проблемы, требующие своего решения. В частности, к числу таких проблем, по мнению секретаря Общественной палаты РФ Александра Бречалова, относятся «декоративность» местных Общественных палат, недостаточность финансирования их деятельности, а также отсутствие обратной связи<sup>1</sup>. Поэтому необходим поиск эффективных механизмов взаимодействия органов муниципального управления и общественных палат, в том числе и в Алексеевском районе Белгородской области.

---

<sup>1</sup>Российская газета. Палата: номер не пройдёт. Александр Бречалов – о границах влияния общественных организаций. URL: <http://www.rg.ru/2015/03/23/brechalov.html> (дата обращения: 01.12.2015).

Создание эффективного механизма взаимодействия позволит повысить уровень безопасности в обществе и улучшить качество муниципального управления, создаст дополнительные возможности участия граждан в решении вопросов местного значения.

Таким образом, актуальность темы обусловлена:

– важностью теоретического обоснования технологий взаимодействия с иными организациями в целях решения социальных проблем района;

– потребностью в обобщении опыта взаимодействия исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований с иными организациями;

– необходимостью повышения эффективности взаимодействия администрации и Общественной палаты в Алексеевском районе Белгородской области.

#### **Степень изученности темы исследования.**

Проблемы местного самоуправления в последнее время служат предметом анализа в трудах Ю.М. Алпатов, Р.В. Бабун, И.Р. Гимаева, В.Г. Игнатова, С.Ю. Кабашова, С.А. Корнева, С.Н. Лаврентьева, Н.М. Мухарямова, Я.А. Пляйс, В.В. Рудой, Н.Н. Седовой, К.В. Цокова, А.Ю. Шутова<sup>1</sup>.

Важный вклад в изучение взаимодействия исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований с иными структурами, в том числе и с институтами гражданского общества, внесли

---

<sup>1</sup> См.: Алпатов Ю.М. Развитие местного самоуправления в городах России и мира. М., 2007; Бабун Р.В. Организация местного самоуправления. М., 2013; Гимаев И.Р., Кабашов С.Ю., Лаврентьев С.Н. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений. М., 2012; Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. СПб., 2005; Корнев С.А. О проблеме реформирования местного самоуправления // Сервис в России и за рубежом. 2009. № 1; Мухарямов Н.М., Пляйс Я.А. Местное самоуправление в России и Германии. Истории и современность. М. 2012; Седова Н.Н. Россияне и реформе местного самоуправления // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2006. № 1; Цоков К.В. О некоторых вопросах организации местного самоуправления // TERRA ECONOMICUS/ 2008. № 2-3; Шутов А.Ю. Российское земство и европейские традиции местного самоуправления (формирование представительства в местном самоуправлении России и Европы второй половины XIX - XX века). М., 2011.

А.И. Блинова, И.А. Болукова, А.В. Брыкин, И.А. Гренц, В.Н. Ембулаев, М.В. Матасов, Т.Н. Модникова, А.К. Сущев, Е.И. Чибисова и др<sup>1</sup>.

Специфика работы общественных формирований, институтов гражданского общества раскрывается в трудах таких авторов, как Н.В. Витрук, В.Г. Вишняков, В.В. Еремян, К.В. Подъячев, Л.Т. Чихладзе, А.А. Яковлева<sup>2</sup>.

Проблемы гражданского участия рассмотрены в публикациях Э.Ю. Майкова, Н.Н. Седова, Е.В. Симонова, И.А. Скалабан, А.М. Сузи, И.Н. Трофимова, С.Р. Усманова и др<sup>3</sup>.

Тем не менее, остаются недостаточно изученными многие аспекты взаимодействия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и общественных палат, в том числе, его наиболее эффективные формы, технологии преодоления возникающих в данном процессе барьеров, структура рисков.

---

<sup>1</sup>См.: Ембулаев В.Н., Гренц И.А. Модель взаимодействия Администрации муниципального образования с объектами малого предпринимательства // Транспортное дело России. 2010. № 2; Модникова Т.Н. Проблемы реализации исполнительно-распорядительных полномочий главы муниципального образования // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 2; Брыкин А.В. Взаимодействие с органами государственной власти, или GovernmentRelations в России. М., 2013; Матасов М.В. Взаимодействие органов власти и промышленной корпорации. Форматы, механизмы и технологии. М., 2014; Болукова И., Блинова А., Сущев А. Системный подход как метод улучшения взаимодействия органов власти. М., 2014; Чибисова Е. Взаимодействие органов местного самоуправления и коммерческих банков. М., 2012.

<sup>2</sup> См.: Яковлева А. Социальный механизм взаимодействия в сфере поддержки малого бизнеса. М., 2012; Еремян В., Чихладзе Л. Публичная власть. М., 2012; Вишняков В. Проблемы целостности Российского государства. СПб., 2013; К.В. Подъячев. Обращения граждан в органы власти и гражданское участие в России. М., 2010; Н.В. Витрук. Взаимодействие гражданского общества и государства в реализации прав человека на Северном Кавказе. М., 2012

<sup>3</sup>См.: Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Гражданское участие населения как фактор развития местного самоуправления в Российских муниципальных образованиях // Власть. 2014. № 1; Седова Н.Н. Модернизация в контексте гражданского участия // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2011. № 1; Скалабан И.А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2011. № 1; Сузи А.М. Формирование имиджа региона и гражданское участие // Власть. 2012. № 11; Трофимова И.Н. Эффективность местного самоуправления в Российской Федерации и проблема гражданского участия // ARSADMINISTRANDI. 2012. № 1; Усманова С.Р. Представления россиян о гражданском участии // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2008. № 2.

В качестве **проблемы исследования** выступает противоречие между необходимостью совершенствования взаимодействия органов местного самоуправления с институтами гражданского общества и недостаточной обоснованностью механизма сотрудничества районной администрации и общественных формирований муниципального района.

**Объект исследования** – практика взаимодействия Администрации района с Общественной палатой муниципального района.

**Предметом исследования** является механизм взаимодействия администрации Алексеевского района с Общественной палатой района в решении социальных проблем.

**Цель дипломной работы** – разработка рекомендаций по совершенствованию организации взаимодействия администрации Алексеевского района с Общественной палатой муниципального района в решении социальных проблем.

Для реализации поставленной цели, необходимо решить следующие **задачи**:

- 1) Изучить организационно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и общественных формирований.
- 2) Проанализировать организацию взаимодействия Администрации с Общественной палатой в муниципальном районе «Алексеевский район и город Алексеевка»;
- 3) Определить направления совершенствования организации взаимодействия Администрации Алексеевского района с Общественной палатой района в решении социальных проблем.

**Теоретико-методологической основой исследования** являются положения теории гражданского общества, сформированные Г.В.Ф. Гегелем, Т. Гоббсом, И. Кантом, Дж. Локком, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо<sup>1</sup>, которые

---

<sup>1</sup>См.: Гегель Г.В.Ф. Введение в философию Философская пропедевтика. М., 2014; Гоббс Т. Сочинения. М., 2013; Кант И. Трактаты. СПб., 2006; Локк Дж. Два трактата о правлении. М., 2008; Монтескье Ш. О существе законов. М., 2012; Руссо Ж.Ж. Политические сочинения. М., 2013.

позволяют определить статус и роль общественных палат как институтов, выражающих интересы населения, независимых от прямого вмешательства со стороны государственной власти.

Работа опирается на отдельные аспекты концепции символического интеракционизма, изложенной в трудах Г. Блумера, Г. Гарфинкеля, И. Гофмана, Дж. Г. Мида и др.<sup>1</sup>, анализировавших символические аспекты социальных коммуникаций.

В дипломной работе использованы методы анализа и синтеза, позволившие разложить изучаемый материал на единицы, изучить отдельные части элементов и создать образ целого, рассмотреть взаимодействие составных частей. Также использован метод восхождения от абстрактного к целому, позволивший через последовательные этапы создать картину целостного воспроизведения. Использован метод наблюдения, информирующий о свойствах отношений и событий. Формально-юридический метод стал основой для изучения и анализа нормативно-правовой базы, регулирующей создание исследуемых общественных институтов.

**Эмпирическую базу** дипломной работы составили федеральные нормативно-правовые акты, служебные документы администрации муниципального района «Алексеевский район и город Алексеевка», документы общественной палаты<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>См.: Blumer H. The Methodological Position of Symbolic Interactionism. California. 1969; Гарфинкель Г. Исследования по этнометодологии. СПб., 2007; Гофман И. Анализ фреймов: эссе об организации повседневного опыта. М., 2003; Мид Дж. Г. От жеста к символу. Тексты. М., 1994.

<sup>2</sup> Об общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; Об общественных объединениях: федер. закон от 14 апреля 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 04.11.2014) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант

**Научно-практическая значимость** исследования заключается в том, что выявленные в нем предложения и рекомендации могут быть использованы в процессе взаимодействия органов местного самоуправления с институтами гражданского общества при решении социальных проблем населения и повышении роли общественных формирований жизни муниципального района.

**Структура** дипломного проекта включает введение, три раздела, заключение, список источников и приложения.

---

Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; Об общественной палате Белгородской области: Закон Белгородской области от 21 июля 2008 г. № 226 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Раздел «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область»; Устав муниципального района «Алексеевский район и город Алексеевка» Белгородской области от 27.07.2007 г. (в ред. от 27.01.2015 г.). URL: <http://www.adm-alekseevka.ru/adm/> (дата обращения: 20.05.2016); О создании Общественной палаты Алексеевского района и утверждении Положения об Общественной палате Алексеевского района: Решение Муниципального совета Алексеевского района от 27 февраля 2013 г. № 6. URL: <http://www.adm-alekseevka.ru/adm/> (дата обращения: 20.05.2016); О формировании Общественной палаты Алексеевского района: Распоряжение администрации Алексеевского района от 04 марта 2013 г. № 218-р. URL: <http://www.adm-alekseevka.ru/adm/> (дата обращения: 20.05.2016); Об общественной палате Алексеевского района: Положение Муниципального совета Алексеевского района от 27.02.2013 г. URL: <http://www.adm-alekseevka.ru/adm/> (дата обращения: 20.05.2016).

## **РАЗДЕЛ I. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Под взаимодействием администрации и общественной палаты следует понимать систему социальных практик, которые обеспечивают их совместное участие в решении проблем муниципального образования и его жителей. Анализируя процесс взаимодействия, целесообразно, прежде всего, рассмотреть особенности его субъектов, как самостоятельных акторов муниципального пространства.

Местное самоуправление – децентрализованная форма управления, предполагающая известную самостоятельность, автономность местных органов, которые выступают органами местных самоуправляющихся территориальных сообществ. Это одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти. В широком смысле, органы местного самоуправления – это органы муниципального образования, создаваемые им для осуществления функций публичного управления на своей территории в целях обеспечения публичных интересов, развития экономики и социально-культурной сферы и решения местных вопросов жизнедеятельности населения. Это органы местных саморегулируемых территориальных сообществ, муниципальных образований, которыми они формируются и перед которыми несут ответственность за надлежащее исполнение своих полномочий.

Местная администрация наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия<sup>1</sup>.

Положение администрации местного самоуправления в системе органов местного самоуправления, её структура, наименование, порядок формирования, компетенция, подотчетность, другие вопросы организации и деятельности определяются муниципальным образованием и закрепляются в уставе муниципального образования. Статус местной администрации определяется её взаимоотношениями с другими частями механизма местного самоуправления, подотчетностью и способом формирования. Местная администрация обладает правами юридического лица.

Функционально местная администрация представляет собой исполнительно-распорядительный орган и наделяется уставом муниципального образования и собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Основные полномочия местной администрации в рамках этой компетенции связаны с исполнением решений представительного органа и главы муниципального образования, формированием и исполнением местного бюджета, управлением муниципальной собственностью, решением хозяйственных и оперативных задач на территории муниципального образования.

Можно выделить 6 групп вопросов, которые входят в сферу деятельности местных администраций:

- 1) вопросы социально-экономического развития территории;
- 2) вопросы муниципального хозяйства;
- 3) финансовые вопросы;
- 4) социальные вопросы;
- 5) административно-организационные вопросы;
- 6) исполнение переданных государственных полномочий<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

Администрация, как орган муниципального самоуправления, выполняет следующие функции:

1) осуществляет исполнительно-распорядительные полномочия по вопросам местного значения муниципального образования, установленные законодательством и уставом муниципального образования;

2) осуществляет отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления муниципального образования федеральными и региональными законами;

3) разрабатывает проект бюджета муниципального образования, а также проекты программ социально-экономического развития муниципального образования;

4) обеспечивает исполнение бюджета муниципального образования, программ социально-экономического развития муниципального образования и готовит отчет об исполнении бюджета, а также отчеты о выполнении указанных программ;

5) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования.

Местная администрация представляет собой иерархический выстроенный, бюрократический по своему характеру аппарат. И данное обстоятельство определяет ограниченность ее возможностей в решении социальных проблем, многие из которых требуют участия гражданского общества. Оно представляет собой определенный тип (состояние, характер) общества, его социально-экономическую, политическую и правовую природу, степень развитости, завершенности. Иначе говоря, этим понятием определяется общество, отвечающее ряду выработанных историческим опытом критериев. К их числу обычно относят: наличие защищенной от неправового вмешательства частной собственности, принадлежность большей части населения к среднему классу, существование правового

---

<sup>1</sup> Пилипенко Л.М., Барбаков Г.О. К вопросу взаимодействия органов местного самоуправления и населения // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1-2.

государства, политический плюрализм. Гражданское общество – более высокая ступень в развитии социальной общности, мера его зрелости, разумности, справедливости, человечности.

Гражданское общество представлено рядом институтов, оказывающих влияние на различные институты политико-экономической, духовной и социальной сфер и систему власти в целом. Важную роль в институционализации взаимодействия общественных объединений и органов власти имеет степень структурированности и развития самого третьего сектора, то есть сегмента различных общественных объединений и негосударственных коммерческих организаций. Организационное оформление и нормативное закрепление таковых объединений – институционализация – началось с принятия закона «Об общественных объединениях» и через полгода было продолжено принятием Федерального закона «О некоммерческих организациях»<sup>1</sup>.

Под общественным объединением, согласно российскому законодательству, понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации уставных целей. Близким, по сути, термином является некоммерческая организация, определяемая в соответствующем законе как организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками<sup>2</sup>. Однако в это поле попадают также государственные корпорации и государственные компании, частные учреждения, государственные и муниципальные

---

<sup>1</sup> Об общественных объединениях: федер. закон от 14 апреля 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; О некоммерческих организациях: федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

<sup>2</sup> Об общественных объединениях: федер. закон от 14 апреля 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

учреждения (в том числе автономные, бюджетные и казенные). На границе находятся общественно-государственные объединения.

Важным является то, что эффективность выражения значимых для общества интересов в процессе институционализации в большой степени определяется видом деятельности и типом общественных, профессиональных, корпоративных и политических структур общества. Действующие на данный момент в Российской Федерации общественные организации различны по своим целям и задачам, и их можно классифицировать по многочисленным критериям.

В политической науке утвердился следующий подход к классификации общественных объединений. Ее проводят по семи основаниям:

- 1) по сферам деятельности (организации политической, экономической, социальной и духовной сфер);
- 2) по численности (массовые, малочисленные, а также не имеющие членства);
- 3) по признаку профессиональной ориентации (профсоюзные, предпринимательские, творческой интеллигенции и т.д.);
- 4) по территориально-географическому признаку (местные, региональные, в т. ч. республиканские, областные и краевые, а также общегосударственные);
- 5) по целям деятельности (направленные на развитие образования, науки, здравоохранения, культуры и искусства, физкультуры и спорта, организации досуга и отдыха, направленные на улучшение экологической ситуации, защиту прав и свобод человека и т.д.);
- 6) по демографическому и половозрастному признакам (феминистские, женские, молодежные, детские, организации ветеранов и т.д.);

7) по национальному и патриотическому признакам (национальные, патриотические, интернациональные, националистические, национально-сепаратистские, шовинистические и др.)<sup>1</sup>.

В широком смысле общественные объединения можно отнести к категории гражданских институтов, которые определяются как совокупность социальных практик, норм, процедур, организованных структур и механизмов, независимых от государства, создаваемых в процессе взаимодействия гражданами, их социальными группами в целях сотрудничества, решения актуальных социальных, экономических, духовных задач, реализации публичных интересов, развития общественных благ. Исходя из такого определения, можно сделать вывод, что общественные объединения могут иметь и неформальный характер. Например, неформальными (не зарегистрированными) зачастую бывают общественные движения.

В зависимости от степени организации и специализации деятельности выделяют 4 типа общественных объединений:

1) аномические – как правило, стихийные и недолговременные, нередко игнорирующие сложившееся в обществе законы и нормы;

2) неассоциативные – неорганизованные группы, возникающие спонтанно, не имеющие формализованных структур (характеризуются непостоянностью, неформальные и сформировавшиеся на основе родства, религии и т.д.);

3) ассоциативные, обладающие устойчивой организационной структурой, высоким уровнем специализации и организации (например, профсоюзное, аграрное, женское, молодежное движения и др.);

4) институционализированные общественные организации, действующие в рамках сложившегося в обществе нормативного,

---

<sup>1</sup> Иванова А.А. Общественные объединения как институты взаимодействия с органами власти // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 9-2.

институционализированного порядка, формализованы, представляют собой общественные структуры, зарегистрированные в органах юстиции<sup>1</sup>.

В рамках данного исследования целесообразно рассматривать элементы гражданского общества в соответствии с соотношением влияния на принятие органами власти управленческих решений имеющегося в их деятельности и их зависимости от таких органов. В соответствии с этим можно принять следующую классификацию:

1) объединения людей, влияющие на политику фактом своей деятельности и независимые от какой-либо политической силы и государства (профессиональные союзы, неправительственные организации, церковь);

2) объединения людей, не влияющие на политику и независимые от какой-либо политической силы и государства – крупные коммерческие организации (открытые акционерные общества), творческие, научные, спортивные ассоциации, адвокатура, нотариат.

3) объединения людей, важной составляющей деятельности которых является оказание влияния на политику и представляющие интересы одной из политических сил либо зависящие от государства (политические партии, общественные палаты, молодежные политические организации, органы территориального общественного самоуправления).

Своеобразными представителями общественных объединений, имеющих возможность своей деятельностью повлиять на органы власти, выступают общественные палаты, ставшие важнейшими институтами гражданского общества в Российской Федерации в последнем десятилетии. Общественные палаты предоставляют гражданским активистам, представителям некоммерческих организаций и всем неравнодушным гражданам возможность публично представлять, обсуждать свои инициативы и доводить их до сведения представителей власти. Система общественных

---

<sup>1</sup> Иванова А.А. Общественные объединения как институты взаимодействия с органами власти // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 9-2.

палат в настоящее время сформирована на всех уровнях управления в России.

При этом имеется в виду, что общественная палата не может считаться общественным объединением в классическом виде, поскольку является репрезентантом общественных организаций и движений, с одной стороны, с другой – интересов органов управления. В то же время она выступает как специфический институт гражданского общества. Специфика его определяется тем, что в общественной палате объединяются интересы общественных структур и органов власти.

Правовой статус Общественной палаты Российской Федерации регламентирован Федеральным Законом «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>1</sup>. В отношении региональных и местных Общественных палат действуют законы на соответствующих уровнях власти. Общественная палата на местном уровне является структурой, созданной для содействия диалогу органов муниципального управления и населения.

К формированию, статусу и структуре региональных и местных общественных палат до настоящего времени не имеется общих подходов. Законодательными властями лишь рассматривается проект Федерального закона «Об основных принципах организации деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», во многих регионах и муниципалитетах такие общественные объединения уже стали полноправными участниками общественной жизни и завоевали авторитет, проявили себя как объединения, способные принимать активное участие в процессе разрешения социальных проблем населения.

Общественные палаты обеспечивают взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и

---

<sup>1</sup> Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 28.11.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Общественные палаты, по сути своей, представляют собой один из важнейших инструментов обеспечения баланса интересов различных социальных групп и ограничение проявляющихся конфликтов интересов. Они являются методом координации и объединения усилий общества для разрешения возникающих в процессе жизнедеятельности задач.

В отличие от иных субъектов, действующих на уровне корпоративных интересов отдельных профессиональных (предпринимателей, адвокатов и др.) или социальных (пенсионеров, женщин, молодежи) групп общества, Общественные палаты по сути своей являются транслятором интересов всех слоёв российского общества. В связи с этим можно выделить следующие детерминанты деятельности Общественных палат в Российской Федерации:

- 1) конституционно-аксиологическая (закрепление человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности);
- 2) государственно-инициативная (заключается в том, что установка на создание как Общественной палаты Российской Федерации, так и местных общественных палат поступает со стороны главы государства);
- 3) законодательно-учредительная (принятие Федеральных законов в области общественных объединений, региональных и местных нормативно-правовых актов, закрепляющих правозащитные цели общественных палат, конкретизация их правозащитных полномочий);
- 4) концептуально-прикладная (доктринальная поддержка со стороны ученых-юристов, оценка состояния гражданского общества

общественными палатами, зарубежный опыт функционирования аналогичных институтов).

Вопросы формирования, деятельности и развития общественных палат с целью повышения их эффективности в настоящее время исключительно актуальны. Ю.А. Гнусарева рассматривает появление Общественных палат в Российской Федерации как специальных механизмов, обеспечивающих «обратную связь», как один из этапов реализации политической стратегии российской власти. Создание общественных палат, по мнению Ю.А. Гнусаревой, стало закономерным шагом в развитии партнерских отношений между властью и обществом<sup>1</sup>.

Т.Н. Михеева в своих трудах исследовала роль общественных палат в системе институтов гражданского общества в местных сообществах, что позволило выявить специфику муниципальных общественных палат, заключающуюся в необходимости их максимального приближения к гражданам и общественным структурам местного сообщества. Изучен особый порядок формирования общественных палат, исключающий участие в этом процессе органов местного самоуправления, обоснованы правовые нормы, призванные регулировать организационные процессы в общественных палатах муниципальных образований<sup>2</sup>.

З.Н. Кошкина рассматривает практическую деятельность Общественной палаты в современных условиях и выделяет детерминанты правозащитной деятельности Общественной палаты Российской Федерации, уделяя особое внимание анализу её основных функций как института гражданского общества в сфере защиты прав и свобод человека, Также автор обращает внимание на то, что существенным дополнением судебного механизма выступает институт несудебной защиты, сущность и общие

---

<sup>1</sup> Гнусарева Ю.А. Общественная палата России в системе гражданского общества // Власть. 2009. № 10.

<sup>2</sup> Михеева Т.Н. К вопросу об общественных палатах муниципальных образований // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1 (33).

тенденции развития которого типичны для большинства демократических государств<sup>1</sup>.

В работах М.Н. Концыбовской рассмотрены основные модели взаимодействия государства и институтов гражданского общества, проанализированы международные практики гражданского участия, представлена российская модель «взаимно ответственного партнерства». Важнейшим аспектом деятельности данной структуры, по мнению автора, является рекомендательный характер принимаемых ею решений, то есть власти вправе не прислушиваться к обобщенному мнению представителей разных профессиональных и социальных организаций<sup>2</sup>.

И.С. Усватов рассматривает Общественную палату как элемент структуры гражданского общества, и в этом аспекте анализирует отечественный опыт. Основное внимание в работе данного автора отведено определению текущего состояния Общественной палаты в России через анализ ее функций и полномочий, соотношению общественной палаты с элементами, влияющими фактом своей деятельности на принятие органами власти управленческих решений<sup>3</sup>.

Таким образом, общественные палаты в настоящее время – это значимый институт гражданского общества, реализующий многообразные функции и участвующий в решении широкого комплекса социальных проблем. В том числе, и проблем, возникающих на местном уровне.

Накопленный в настоящее время практический опыт показывает, что успех функционирования общественных палат, равно как и исполнительно-

---

<sup>1</sup> Кошкина З. Н. Общественная палата Российской Федерации как институт защиты прав и свобод граждан // Пробелы в Российском законодательстве. Юридический журнал. 2013. №1.

<sup>2</sup> Концыбовская М. Н. Основные модели взаимодействия институтов гражданского общества и государства в условиях глобализации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2015. № 2.

<sup>3</sup> Усватов И.С. Общественная палата как элемент структуры гражданского общества: анализ отечественного опыта // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2013. № 3.

распорядительных органов местного самоуправления непосредственно зависит от качества взаимодействия между ними.

Главными целями взаимодействия органов исполнительной власти и общественных объединений являются улучшение качества жизни населения муниципальных образований, воспроизводство и развитие местного сообщества. Следовательно, в круг вопросов, решаемых в процессе взаимодействия, входят самые различные социальные проблемы муниципального образования.

Решая их, исполнительная власть может делегировать некоторые полномочия и функции общественным организациям и общественным палатам. При этом исполнительные органы оставляют за собой только контрольные и распределяющие функции, тем самым возлагая на себя ответственность по отслеживанию работы общественных объединений. Всё это обусловлено тем, что общественные организации имеют достаточно большую базу и функционал, что позволяет им при должном уровне отлаженности и функционирования гораздо более эффективно справляться с полномочиями, находящимися в рамках их компетенции.

Исполнительная власть, делегируя полномочия, решает так же огромное количество своих проблем: отсутствует необходимость расширения штата сотрудников и создания новых структурных подразделений и выхода за рамки сложившейся и устоявшейся системы, контроль может быть более прозрачен и объективен.

Основными принципами взаимодействия общественных объединений, в том числе и общественных палат, с органами власти являются:

1) соблюдение фундаментальных прав и свобод человека и гражданина – данный принцип является одной из фундаментальных основ конституционного строя Российской Федерации, деятельность любого органа власти и общественного объединения подчинена этому постулату;

2) добровольность взаимодействия общественных институтов с государственными органами – органы власти не оказывают принуждающего

воздействия на общественные объединения, в свою очередь, последние участвуют в решении социальных проблем по своей инициативе, руководствуясь общественными интересами;

3) системность взаимодействия, его упорядоченность и подверженность формальной логике. Она обеспечивается наличием общих целей и ценностей, нормативной базы, регламентирующей сотрудничество. Системность на практике проявляется как формально закрепленная периодичность сотрудничества и коммуникаций гражданских институтов и институтов власти, устойчивость внутренней структуры таких взаимодействий, сохранение значения деятельности органов и формирований;

4) взаимовыгодность социального партнерства государственных институтов и общественных объединений – взаимодействие органов власти и общественных формирований должно приносить выгоду обеим сторонам;

5) ответственность – данный принцип обязывает участников взаимодействия нести не только юридическую, но и нравственную ответственность перед государством, местным сообществом и собственной совестью за принимаемые решения;

6) информационная открытость социального партнерства – организационно-правовой режим деятельности участников рассматриваемого социального взаимодействия, обеспечивающий участникам этого взаимодействия возможность получать необходимый и достаточный объем информации (сведений) о своей структуре, целях, задачах, финансовых и иных существенных условиях деятельности;

7) равноправие сторон – на основании этого принципа ни одна из сторон взаимодействия не имеет преимуществ перед другой, им представлены равные права. Органы местного самоуправления и общественные формирования в идеале выступают как партнеры.

Нормативная база, регулирующая взаимодействие социальных институтов – общественных объединений, к которым относятся и

общественные палаты, и органов власти достаточно объемна. В нее входят законы трех уровней – федеральные, региональные и местные.

Федеральные нормативно-правовые акты:

1. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 14 апреля 1995 года № 82-ФЗ в редакции от 08.03.2015;
2. Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 28.11.2015);
3. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 04.11.2014);
4. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ<sup>1</sup>.

Региональные нормативно-правовые акты:

1. Закон Белгородской области «Об общественной палате Белгородской области» от 21 июля 2008 г. № 226;
2. Закон Белгородской области «Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области» от 30.03.2005 г. №177<sup>2</sup>.

Существуют и местные нормативные акты.

---

<sup>1</sup> Об общественных объединениях: федер. закон от 14 апреля 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; Об общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 04.11.2014) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

<sup>2</sup> Об общественной палате Белгородской области: Закон Белгородской области от 21 июля 2008 г. № 226 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Раздел «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область»; Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области: Закон Белгородской области от 30 марта 2005 г. № 177 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Раздел «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

В области контроля общественных объединений над деятельностью органов исполнительной власти действует ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>. На основании ст.22 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в ред. от 5 апреля 2016 г. представители общественных объединений входят в состав Центральной избирательной комиссии, избирательных комиссий субъектов РФ, территориальных избирательных комиссий. Эти комиссии рассматривают сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам, связанным с подготовкой и проведением соответствующих избирательных кампаний.

Общественные объединения осуществляют контроль над деятельностью органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды (ст.68 ФЗ «Об охране окружающей среды»), в области радиационной безопасности населения (ст.12 ФЗ «О радиационной безопасности населения»).

Обеспечение взаимодействия органов власти с общественными объединениями требует определенных организационных решений. В этих целях в структуре органов государственной власти различных уровней начался процесс создания специальных подразделений по взаимодействию с общественными объединениями (например, Управление Президента Российской Федерации по вопросам взаимодействия с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями и депутатами Федерального Собрания Российской Федерации и др.).

Существует два типа механизмов правового регулирования взаимоотношений муниципальных органов и общественных объединений:

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 05.04.2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

1. муниципальные органы власти через издаваемые нормативные правовые акты императивно регламентируют взаимоотношения с общественными объединениями;

2. местные органы власти и общественные объединения самостоятельно определяют формы взаимоотношений, которые со временем приобретают характер правовых обыкновений и традиций либо институционализируются в виде правовых норм.

Среди многообразия форм сотрудничества муниципальных властей и гражданского общества, наиболее оптимальными представляются такие как:

- сотрудничество в ходе внедрения и развития системы социального заказа;
- активное участие представителей гражданского общества в формировании и реализации социальной политики;
- привлечение специалистов гражданского общества в качестве экспертов в проекты, осуществляемые на территории муниципального образования и наоборот;
- совместные акции и участия в международных проектах.

В комплексе реализуемых общественным объединением субъективных прав во взаимоотношениях с муниципальными органами следует различать права общественного объединения как добровольного самоуправяемого объединения граждан и права общественного объединения как юридического лица. Нетождественная социально-правовая природа указанных прав выражается в правоприменительной практике, часть прав, хотя и принадлежат общественным объединениям как добровольному самоуправяемому объединению граждан, реализация их возможна только при наличии государственной регистрации в качестве юридического лица.

На основе всего вышесказанного можно сделать следующие выводы по разделу:

1. Органами местного самоуправления являются органы, избираемые непосредственно населением и (или) образуемые

представительным органом муниципального образования, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Местная администрация, как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, наделяется уставом муниципального образования, полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2. Успех функционирования местной власти в настоящее время существенно зависит от качества ее взаимодействия с институтами гражданского общества, к числу которых традиционно относятся общественные объединения и относительно новые формирования – общественные палаты.

3. Общественным объединением, согласно российскому законодательству, является добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации уставных целей. В широком смысле общественные объединения можно отнести к категории гражданских институтов, которые определяются как совокупность социальных практик, норм, процедур, организованных структур и механизмов, независимых от государства, создаваемых в процессе взаимодействия гражданами, их социальными группами в целях сотрудничества, решения актуальных социальных, экономических, духовных задач, реализации публичных интересов, развития общественных благ. Исходя из такого определения, можно сделать вывод, что общественные объединения могут иметь и неформальный характер.

4. Представителем общественных объединений в настоящее время все активнее выступают общественные палаты различных уровней. Они являются структурами, созданными для содействия диалогу органов муниципального управления и населения. Общественные палаты, как

общественные объединения, обеспечивают взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. В настоящее время формируется система взаимодействия исполнительных органов местного самоуправления и общественных палат.

5. Процесс регулирования взаимодействия гражданских институтов общества с органами власти опирается на целый ряд законов. Основными из них можно назвать Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об общественных объединениях», являющийся базовым для всех форм и видов негосударственной деятельности, а также содержащий алгоритмы взаимодействия органов власти различных уровней с общественными формированиями.

6. Основными принципами взаимодействия органов исполнительной власти, общественных объединений и общественных палат являются соблюдение фундаментальных прав и свобод человека и гражданина, добровольность взаимодействия общественных институтов с государственными органами, системность взаимодействия, его упорядоченность и подверженность формальной логике, взаимовыгодность социального партнерства государственных институтов и общественных объединений, ответственность, информационная открытость социального партнерства, равноправие сторон.

## **РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ АЛЕКСЕЕВСКОГО РАЙОНА**

Структуру органов местного самоуправления муниципального района составляют администрация Алексеевского района, возглавляемая главой администрации Алексеевского района, Муниципальный совет Алексеевского района, председатель Муниципального совета Алексеевского района, а также контрольно-счетная комиссия Алексеевского района. В муниципальном районе также формируется избирательная комиссия Алексеевского района.

Положение администрации местного самоуправления в системе органов местного самоуправления, её структура, наименование, порядок формирования, компетенция, подотчетность, другие вопросы организации и деятельности определяются муниципальным образованием и закрепляются в уставе муниципального образования. Статус местной администрации определяется её взаимоотношениями с другими частями механизма местного самоуправления, подотчетностью и способом формирования.

Администрация района осуществляет организацию решения вопросов местного значения, исполнения переданных на основе соглашений полномочий органов местного самоуправления городского и сельских поселений района, а также исполнения отдельных государственных полномочий, переданных для осуществления органам местного самоуправления. Таким образом, основная цель деятельности администрации – создание условий для комфортного проживания граждан на территории района, а, следовательно, решение первоочередных социальных проблем, волнующих жителей.

Выявить актуальные проблемы граждан и запланировать способы их решения, а также поддержать инициативу жителей посредством вовлечения их в процесс генерирования и обсуждения идей – народных предложений, призван реализуемый с октября 2012 года на территории области проект «Формирование региональной модели государственного управления

посредством народной экспертизы». В рамках реализации проекта для жителей региона функционируют две информационно-коммуникационные площадки: онлайн и офлайн. Онлайн-площадка представляет собой специально разработанный сайт [narod-expert.ru](http://narod-expert.ru), где каждый зарегистрированный пользователь может разместить для народного обсуждения идею, которая, по его мнению, должна способствовать улучшению качества жизни населения области либо достижению определённых качественных или количественных показателей в различных сферах деятельности (сельское хозяйство, строительство, ЖКХ, бизнес и др.).

Офлайн-площадка предполагает сбор инициатив граждан посредством установленных в муниципальных образованиях специализированных информационных ящиков «Народная экспертиза», в которые каждый желающий может «опустить» специальный бланк с предложением по решению конкретных проблем. Проектом также предусмотрена такая форма функционирования офлайн-площадки как общественные форумы, которые проводятся в муниципальных районах и городских округах с целью привлечения населения к принятию управленческих решений на муниципальном уровне. На форумах население муниципалитета совместно с профессиональными экспертами (представителями различных подразделений администрации муниципального района) обсуждает мероприятия по развитию территории. Таким образом, форумы можно считать «точкой входа» — коммуникационной площадкой для принятия совместных управленческих решений населения и власти.

В рамках реализации проекта на территории Алексеевского района в сентябре 2015 года проведен четвертый общественный форум, позволивший собрать людей неравнодушных к жизни и развитию района, готовых поделиться своими идеями и мыслями. Проведение форума позволило определить наиболее весомые проблемные поля в развитии района, волнующие жителей. К таковым были отнесены следующие: развитие дорожной сети, качество медицинского обслуживания, строительство и

расширение сети детских садов, обеспечение высокоскоростным Интернетом и улучшение качества сотовой связи на селе, обеспечение муниципальных территорий спортивными объектами, благоустройство объектов социальной сферы.

Необходимо отметить, что успешное решение этих проблем возможно только с участием гражданского общества. Одной из форм такого участия является включение в процесс решения социальных проблем Общественной палаты района и, таким образом, представленных в ней общественных объединений. Целями деятельности Общественной палаты является учет потребностей и интересов граждан, защита прав и свобод граждан и прав общественных объединений при формировании и реализации федеральной и региональной государственной политики, а также осуществление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления района.

Общественная палата муниципального района «Алексеевский район и город Алексеевка» Белгородской области – консультативный орган, обеспечивающий взаимодействие граждан Алексеевского района с органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов жителей Алексеевского района, привлечения граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций к вопросам местного управления, к содействию решения местных проблем.

В своей деятельности Общественная палата руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законами и иными нормативными правовыми актами Белгородской области, а также нормативно-правовыми актами местного значения, к которым относятся:

К местным нормативно-правовым актом, рассматриваемым в данном исследовании, относятся:

1. Устав муниципального района «Алексеевский район и город Алексеевка» Белгородской области;

2. Решение Муниципального совета Алексеевского района «О создании Общественной палаты Алексеевского района и утверждении Положения об Общественной палате Алексеевского района» от 27.02.2013 г. № 6;

3. Распоряжение администрации Алексеевского района «О формировании Общественной палаты Алексеевского района» от 4 марта 2013 года № 218-р;

4. Положение об Общественной палате Алексеевского района<sup>1</sup>.

Общественная палата формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан Российской Федерации – жителей Алексеевского района и общественных объединений, некоммерческих организаций, расположенных на территории Алексеевского района.

Общественная палата призвана обеспечить согласование интересов жителей Алексеевского района, общественных объединений, некоммерческих организаций и органов местного самоуправления для решения наиболее важных для населения Алексеевского района вопросов социально-экономического, духовно-нравственного и культурного развития муниципального образования путем:

1) привлечения граждан и общественных объединений к формированию и реализации муниципальной политики по наиболее важным вопросам экономического и социального развития Алексеевского района;

2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих важное значение для Алексеевского района и направленных на реализацию

---

<sup>1</sup> Устав муниципального района «Алексеевский район и город Алексеевка» Белгородской области от 27 июля 2007 г. (в ред. от 27.01.2015 г.). URL: <http://www.adm-alekseevka.ru/adm/> (дата обращения: 20.05.2016); О создании Общественной палаты Алексеевского района и утверждении Положения об Общественной палате Алексеевского района: Решение Муниципального совета Алексеевского района от 27 февраля 2013 г. № 6. URL: <http://www.adm-alekseevka.ru/adm/> (дата обращения: 20.05.2016); О формировании Общественной палаты Алексеевского района: Распоряжение администрации Алексеевского района от 04 марта 2013 г. № 218-р. URL: <http://www.adm-alekseevka.ru/adm/> (дата обращения: 20.05.2016); Об общественной палате Алексеевского района: Положение Муниципального совета Алексеевского района от 27 февраля 2013 г. URL: <http://www.adm-alekseevka.ru/adm/> (дата обращения: 20.05.2016).

конституционных прав и свобод, а также общественно значимых законных интересов граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций;

3) проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

4) осуществления общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления;

5) проведения социологических опросов населения по актуальным проблемам.

Общественная палата Алексеевского района призвана налаживать взаимодействие жителей города и сел с органами местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, становления гражданского общества. В ее полномочиях – привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики, выдвижение и поддержка инициатив «снизу», проведение экспертизы правовых актов и другое.

Май 2014 года стал первым отчётным годом деятельности Общественной палаты Алексеевского района первого состава, которая сформирована в соответствии с решением Муниципального совета района в целях обеспечения взаимодействия граждан района с органами местного самоуправления, учета потребностей и интересов жителей муниципального образования, привлечения граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций к вопросам местного управления, к содействию решения местных проблем. Формирование Общественной палаты проходило в три этапа: 1/3 численного состава назначена по предложению главы администрации района, 1/3 – утверждена решением Муниципального совета района и остальная 1/3 членов Общественной палаты избрана на первом заседании палаты.

В состав палаты вошло 22 человека – это представители общественности района. Кроме того, на первом заседании были избраны председатель, заместитель председателя и секретарь Общественной палаты.

Руководящим органом Палаты является Совет, который состоит из шести человек – членов Общественной палаты района. Совет занимается подготовкой заседаний палаты и выработкой рекомендаций и решений палаты. Основными формами работы Общественной палаты являются пленарные заседания Общественной палаты, заседания Совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты. В соответствии с рекомендациями Общественной палаты Белгородской области Общественной палатой Алексеевского района разработан и утвержден Регламент деятельности, а также Кодекс этики члена Общественной палаты района.

В составе Палаты сформированы две постоянные комиссии:

- Комиссия по экономическому развитию, поддержке предпринимательства и ЖКХ;
- Комиссия по образованию, культуре и молодёжной политике.

В рамках дипломного исследования интерес представляет анализ практики взаимодействия Общественной палаты и Администрации Алексеевского района в решении социальных проблем жителей муниципалитета. Так, в процессе взаимодействия указанных субъектов можно выделить следующие четыре формы: независимая оценка деятельности социальных учреждений района, двустороннее участие в работе (представителей администрации района в заседаниях Общественной палаты, членов Палаты – в работе создаваемых в администрации комиссий), прием граждан членами Общественной палаты, обсуждение актуальных проблем населения на заседаниях палаты. Рассмотрим каждый из них более подробно.

1. Независимая оценка качества работы государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих свою деятельность на территории района и оказывающих услуги в пяти отраслях социальной

сферы: образовании, культуре, здравоохранении, физической культуре и спорте, социальном обслуживании населения (далее – независимая оценка). Идея создания независимой оценки нашла отражение в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», где Правительству РФ совместно с общественными организациями до 1 апреля 2013 года было предписано обеспечить формирование независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, включая определение критериев эффективности работы таких организаций и введение публичных рейтингов их деятельности. К основным целям создания такой системы оценки следует отнести: повышение качества и доступности социальных услуг для населения; улучшение информированности потребителей о качестве работы организаций социальной сферы; стимулирование повышения качества работы указанных организаций.

В целях создания условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями на территории субъектов создаются соответствующие органы. К таковым в Белгородской области относятся уполномоченный орган по организации независимой оценки качества работы учреждений, оказывающих социальные услуги, которым определен департамент внутренней и кадровой политики области, и общественный совет, состав которого утверждается уполномоченным органом. При общественном совете в разрезе районов области были сформированы рабочие группы. В частности, рабочую группу Алексеевского района и города Алексеевки, состоящую из семи человек, возглавил председатель Общественной палаты района. Рабочая группа района представлена не только членами Общественной палаты, но и компетентными специалистами муниципальных учреждений, представителями Администрации района.

Основными задачами рабочих групп являются: проведение независимой оценки качества работы государственных и муниципальных

учреждений, оказывающих социальные услуги; выявление проблем при оказании услуг населению муниципалитета и выработка рекомендаций по их устранению; организация общественного обсуждения деятельности учреждений и контроль за устранением недостатков в работе учреждений. Стоит отметить, что при проведении проверок члены рабочей группы не ставили перед собой задачу уличить то или иное учреждение в недостатках, важно было посмотреть на положение дел. Оценка проводилась по критериям, учитывающим состояние материально-технической базы, оснащение, открытость информации об учреждениях, комфортность условий работы и обучения, доступность получения услуг и сроки их предоставления, компетентность персонала.

Технология взаимодействия Общественной палаты с Администрацией района при проведении независимой оценки качества работы учреждений социальной сферы предполагает осуществление следующих процедур:

- формирование рабочих групп по проведению оценки, в состав которых входят представители и Общественной палаты, и Администрации района;
- утверждение уполномоченным органом перечня учреждений, подлежащих проверке, и сроков ее проведения;
- проведение проверки;
- заполнение по результатам проверки оценочных листов качества работы учреждений;
- обработка, обобщение результатов и определение итоговой оценки работы учреждения (осуществляется Областным автономным учреждением «Институт региональной кадровой политики» (ОАУ «ИРКП»);
- обсуждение результатов проведения независимой оценки на заседании Совета Общественной палаты района с подготовкой рекомендаций в адрес органов муниципального управления об устранении недостатков;

- направление результатов в администрацию района для решения возникших проблем и принятия мер;
- контроль за устранением недостатков в работе проверяемых учреждений.

Всего с 2013 года рабочей группой проведено 58 проверок. В 2016 году кроме проверенных учреждений проверке также подлежат четыре школы, три детских сада, районный краеведческий музей.

Таблица 1

Количество проведенных проверок по годам

Год	2013	2014	2015	2016
<b>Кол-во проверяемых учреждений</b>	15	13	14	10

При проведении оценки качества работы учреждений социальной сферы района члены рабочей группы действовали в соответствии с критериями открытости и доступности информации, ими были оценены сайты, информационные стенды, внутреннее и внешнее благоустройство и ухоженность прилегающих территорий проверяемых организаций. В целом проверяемые объекты получили положительные оценки. Выявленные недостатки устранялись в ходе проведения проверок. Проблемы, требующие долгосрочного решения и дополнительных финансовых вложений, доведены до сведения руководства учреждений и администрации Алексеевского района.

2. Участие представителей администрации района в работе комиссий Общественной палаты. Как было отмечено выше в составе Палаты сформированы две комиссии: Комиссия по экономическому развитию, поддержке предпринимательства и ЖКХ и Комиссия по образованию, культуре и молодежной политике.

К основным направлениям работы комиссий следует отнести:

- предварительное изучение материалов и их подготовка к рассмотрению Общественной палатой;

- осуществление подготовки проектов решений Общественной палаты;
- подготовка проектов запросов Общественной палаты в территориальные органы федеральных органов государственной власти, государственные органы области и другие организации;
- подготовка в соответствии с решениями Общественной палаты (Совета Общественной палаты) проектов решений о направлении представителей Общественной палаты для участия в работе комитетов и комиссий Администрации района, Общественной Палаты Белгородской области; Белгородской областной Думы;
- организация публичных и иных мероприятий Общественной палаты;
- организация в соответствии с решениями Совета Общественной палаты участия в своей работе жителей муниципалитета, общественных объединений, представители которых не вошли в состав Общественной палаты; определение форм участия, извещение об этом граждан и организаций и направление им всех необходимых материалов.

Рассмотрим подробнее организацию работы комиссий Общественной палаты района, осуществляемых в тесном сотрудничестве с Администрацией района. В частности, по итогам общественного форума, проведенного 26 февраля 2014 года на территории района в рамках реализации областного проекта «Формирование региональной модели государственного управления посредством народной экспертизы», была поддержана инициатива жителей района об организации системы общественного контроля качества построенных и отремонтированных дорог в г. Алексеевка и Алексеевском районе. Согласно протоколу поручений, данных главой Администрации Алексеевского района по итогам проведения общественного форума, Председателю Общественной палаты района рекомендовано разработать систему общественного контроля качества построенных (отремонтированных) дорог.

Решение данного вопроса входит в круг компетенций комиссии по экономическому развитию, поддержке предпринимательства и жилищно-коммунальному хозяйству Общественной палаты района, которой была детально изучена поднимаемая жителями проблема. В результате работы Комиссии был организован (и осуществляется по настоящее время) контроль качества построенных и отремонтированных дорог на территории района. Технология проведения указанного контроля включает в себя осуществление следующих процедур:

- определение мест осуществления выездных проверок (в соответствии с планами по строительству дорог и их ремонту);
- обеспечение участия представителей Администрации района и привлечение специалистов дорожного строительства в проверке;
- проведение проверки;
- оценка качества строительства или ремонта дороги;
- доведение результатов проверки до сведения руководства дорожных организаций, Администрации района и общественности;
- контроль за устранением выявленных нарушений.

Отметим, что комиссией указано на необходимость при ремонте дорог в сельских поселениях района более детально учитывать проблемы водоотведения при составлении дефектной ведомости и сметной документации. Для наиболее полного информирования жителей улиц, где намечено проводить ремонтные работы, дорожным организациям рекомендовано проводить с ними предварительные беседы об объеме и участках ремонта, привлекая для этого депутатов городского собрания и председателей уличных комитетов. Таким образом, могут быть сняты некоторые проблемы, связанные с водоотведением возле подворий.

Важным направлением работы Комиссии по экономическому развитию, поддержке предпринимательства и жилищно-коммунальному хозяйству Общественной палаты района в 2014-2015 годах стало проведение совместно с ОМВД, Отделом потребительского рынка, туризма и защиты

прав потребителей управления экономического развития комитета экономического развития, финансов и бюджетной политики администрации Алексеевского района, территориальным управлением Роспотребнадзора рейдовых проверок магазинов, торгующих продовольственными товарами, в результате которых выявлялись факты торговли некачественными продуктами, завышение цен на продукты. Благодаря сотрудничеству всех заинтересованных сторон в короткие сроки принимались соответствующие меры. Участие членов Общественной палаты в данной работе позволило провести обсуждение существующих в данной сфере проблем, проинформировать население о проделанной работе.

Основным направлением работы Комиссии по образованию, культуре и молодежной политике Общественной палаты района за отчетный период стала организация методической, организационной помощи при проведении рабочей группой независимой оценки качества учреждений социальной сферы. В летний период Комиссией организовано проведение общественной экспертизы работы летних оздоровительных детских лагерей.

Необходимо отметить, что не только представители Администрации района участвуют в работе комиссий Общественной палаты района, но и муниципальные служащие приглашают членов Общественной палаты к участию в работе создаваемых ими структур. В частности, в 2015 году члены Общественной палаты принимали участие в заседаниях территориальной комиссии по делам несовершеннолетних администрации Алексеевского района. Основными вопросами, поднимаемыми на рассмотрение комиссией, были: организация психологической помощи подросткам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации; предупреждение приобщения подростков к употреблению наркотиков и курению; профилактика суицида среди молодежи района.

Отметим также участие членов Общественной палаты в работе Муниципального совета, комиссий и коллегии при главе Администрации района, публичных слушаниях, проводимых в районе акциях и

мероприятиях. Почти половина представителей Общественной палаты района являлись членами участковых избирательных комиссий и осуществляли работу по подготовке и проведении выборов депутатов Белгородской областной Думы шестого созыва.

Таким образом, можно говорить о создании диалоговой площадки для решения социальных проблем населения района, с одной стороны, организовано участие муниципальных служащих района в работе Общественной палаты, с другой стороны, и представители Администрации приглашают членов Общественной палаты для участия в проводимых ими заседаниях. Вместе с тем, отметим, что пока все же больше готова к диалогу Общественная палата. Структуры Администрации более закрыты, и еще не в полной мере готовы перейти к открытому обсуждению решаемых ими задач совместно с членами палаты.

3. Прием членами Общественной палаты района граждан с последующим решением их проблем. Каждый желающий житель района может записаться на прием и побеседовать с членом Общественной палаты района по волнующим его проблемам.

В целях организации приема жителей создана общественная приемная Общественной палаты, в которой в соответствии с графиком прием ведут все члены палаты. Прием осуществляется ежемесячно, каждый второй понедельник месяца, в Алексеевской детской школе искусств. О днях и времени приема, а также о том, кто ведет прием, регулярно информирует жителей межрайонная газета Алексеевского и Красненского районов «Заря». Отметим, что в районе сложилась практика обращения граждан с жалобами, пожеланиями, просьбами в редакцию межрайонной газеты, что вполне объяснимо – главный редактор газеты является Председателем Общественной палаты района.

Всего за 2014-2015 годы в Общественную палату района обратилось 23 жителя района (в том числе 10 – посредством направления письма в газету). Все поступившие обращения граждан регистрируются в журнале, по всем

заявлениям своевременно приняты меры, направлены письма в ОМСУ района и соответствующие организации с целью организации помощи граждан в решении их проблем, граждане уведомлены о мерах, принятых Общественной палатой района.

Анализируя структуру обращений граждан, отметим, что каждый третий обратившийся поднимал вопросы жилищной и коммунально-бытовой сфер, значительное место заняли вопросы пенсионного и льготного обеспечения, жалобы на очереди в центральной районной больнице, организации торговли в сельских поселениях района, а также обеспечение населения высокоскоростным интернетом.

По обращениям граждан членами Общественной палаты проведено более семи юридических консультаций, даны устные разъяснения непосредственно при обращении граждан. Десять обращений направлены в профильные подразделения администрации района, главам сельских поселений. В целом, в результате настойчивых действий членов Общественной палаты во взаимодействии с Администрацией района, администрациями сельских поселений, территориальными органами, расположенными на территории района, была оказана посильная помощь в решении проблем жителей района.

Обсуждение вопросов решения социальных проблем на заседаниях Общественной палаты. Работа Общественной палаты района строится на основе утвержденного Председателем Палаты плана. Основными формами работы Общественной палаты являются пленарные заседания Общественной палаты, заседания Совета Общественной палаты, комиссий Общественной палаты. Наиболее существенные и актуальные вопросы, волнующие жителей района, выносятся на пленарные заседания Общественной палаты. Согласно Положению об Общественной палате муниципального района «Алексеевский район и город Алексеевка» пленарные заседания Общественной палаты проводятся не реже одного раза в квартал.

За отчетный период (2014 год – май 2016 года) Общественной палатой

района проведено 12 заседаний, на которых рассмотрено более 30 различных вопросов и принято по ним столько же решений. Остановимся на некоторых рассмотренных вопросах.

В 2014 году среди наиболее значимых социальных проблем были вынесены на обсуждение следующие:

1) условия и сроки оплаты за капитальный ремонт в многоквартирных домах. Для более полного и детального рассмотрения вопроса на заседание палаты приглашены представители администрации и управляющих компаний района. В результате обсуждения членами Общественной палаты была подготовлена и опубликована в средствах массовой информации района разъяснительная информация по данному вопросу для жителей района, что в целом позволило снизить уровень общественной озабоченности данной проблемой;

2) вступление в силу новых правил начисления пенсий, к обсуждению данного вопроса был приглашен руководитель Пенсионного фонда по Алексеевскому району, в результате стало возможным получить профессиональную консультацию по данному вопросу;

3) строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов социальной сферы, благоустройство населенных пунктов района – благодаря выступлению начальника отдела строительства и транспорта Администрации района.

В 2015 году на заседаниях Общественной палаты были рассмотрены такие вопросы, как:

1) работа общественного транспорта в городе и районе, данный вопрос обсуждался с представителями транспортной компании района, что в результате позволило оптимизировать городские маршруты, тем самым наиболее полно удовлетворить спрос жителей района на общественный транспорт;

2) развитие малого предпринимательства на территории района, в обсуждении данного вопроса участвовал глава администрации района,

итогом обсуждения явилось принятие решения, направленного на дальнейшее развитие малого и среднего бизнеса района, в том числе через кооперацию на основе интеграции крупных агропромышленных формирований и субъектов предпринимательства, на активизацию работы по финансовой поддержке малого и среднего бизнеса, на обеспечение контроля за исполнением обязательств в ходе реализации инвестиционных проектов

3) план работы по реализации мероприятий в рамках стратегии «Формирование регионального солидарного общества» в Алексеевском районе.

В первом полугодии 2016 года Общественной палатой проведено два заседания, наиболее значимыми вопросами были:

1) утверждение правил определения требований к закупаемым органами местного самоуправления района, структурными подразделениями администрации района, казёнными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг). В обсуждении принимал участие начальник отдела муниципальных закупок управления экономического развития комитета экономического развития, финансов и бюджетной политики администрации Алексеевского района. В результате обсуждения Общественной палатой принято решение «рекомендовать главе администрации Алексеевского района утвердить правила определения к закупаемым органами местного самоуправления, структурными подразделениями администрации района с правом юридического лица и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг, в том числе предельные цены товаров, работ, услуг»;

2) профилактика суицидального поведения граждан, находящихся в кризисной ситуации, внешне мало озвученная проблема становится, к сожалению, все более актуальной для района. Для обсуждения темы был приглашен психолог комплексного центра социального обслуживания населения района, которая сообщила, что для профилактики суицида создана

служба социально-психологической помощи семьям с детьми, находящимися в кризисной ситуации. В данном случае принято решение расширять направления профилактики, включая организацию работы телефона доверия, главной целью которого является оказание психологической поддержки юному контингенту граждан; проведение совместно с образовательными учреждениями разъяснительных бесед с детьми и их родителями.

По итогам работы Общественной палаты за год Советом Общественной палаты готовится доклад, который после обсуждения на заседании Общественной палаты направляется главе администрации муниципального района, что в свою очередь также является механизмом взаимодействия ОМСУ с институтами гражданского общества в решении вопросов местного значения.

Считаем целесообразным отметить также немаловажную составляющую работы Общественной палаты района, равно как и администрации района – информирование населения о работе данного органа. На наш взгляд, эффективность влияния деятельности Общественной палаты на сферы общественной жизни района в значительной степени определяется количеством и качеством информационного ресурса, которым она располагает. Поэтому главная задача информационной политики Общественной палаты – позиционирование себя как нового элемента гражданского общества, продвижение позитивного имиджа Общественной палаты с одновременным акцентом на разъяснительную работу, расширением числа участников информационного обмена. Анализируя характер информационных сообщений о деятельности Общественной палаты, можно сделать следующие выводы. Наибольший отклик публичные мероприятия Общественной палаты получают при участии в них представителей органов государственной власти, а также при упоминании Общественной палаты России; несмотря на стабильное присутствие Общественной палаты в средствах массовой информации, у населения недостает достоверных сведений о ее задачах и возможностях.

Проблемой является также отсутствие в сети Интернет информации о работе муниципальных Общественных палат. В частности, изучив организацию работы Общественных палат муниципальных образований Белгородской области по уровню информирования населения о своей работе, мы увидели, что Общественные палаты только четырех муниципальных образований из 22 имеет свою страничку на сайте администрации района (Валуйский, Красногвардейский, Чернянский районы, Старооскольский городской округ), которая поддерживается в актуальном состоянии, что позволяет в полной мере реализовать принцип прозрачности, открытости и доступности информации о ее деятельности для любого жителя. К сожалению, Алексеевский район не является исключением, на сайте администрации у Общественной палаты отсутствует своя вкладка, а при использовании возможностей поисковика на сайте, открываются всего два упоминания о Палате.

В целом, анализ деятельности Общественной палаты района позволяет выделить ряд устойчивых тенденций в ее развитии. Среди них:

- усиление влияния Палаты на социально-политические процессы в районе;
- постепенное завоевание Палатой авторитета у населения района;
- поиск и отработка эффективных механизмов обратной связи с населением и диалога с администрацией района.

В то же время необходимо определить основные проблемы в организации взаимодействия Общественной палаты и Администрации района, среди которых можно выделить следующие:

- 1) значительное влияние на результаты работы Общественной палаты оказывает ее положение, как структуры – негласно зависящей от мнения руководства муниципалитета ввиду механизма ее формирования;
- 2) муниципальные служащие Администрации района не рассматривают Общественную палату как равноправного партнера в решении социальных проблем и, как следствие, проявление неготовности и

нежелания прислушиваться к мнению представителей общественности, а, следовательно, заключения и рекомендации Общественной палаты носят формальный характер для чиновников;

3) отсутствие у муниципальных служащих мотивации к построению полноценного конструктивного диалога с членами Общественной палаты;

4) отсутствие у Общественной палаты реальных рычагов влияния на Администрацию района приводит к тому, что многие решения и предложения Общественной палаты не находят своей реализации, что вызывает определенную критику со стороны граждан, в обществе возникает впечатление о неэффективности ее работы;

5) формальный характер построения взаимоотношений между Администрацией и Общественной палатой района, потому что так предписано, а не потому, что это позволит объединить усилия для решения реальных проблем развития территории.

Все эти обстоятельства диктуют необходимость формирования и реализации единого закрепленного алгоритма взаимодействия населения, Общественной палаты и администрации района.

Таким образом, проведенный анализ практики организации взаимодействия Общественной палаты и Администрации Алексеевского района позволяет сделать следующие выводы.

1. Общественная палата муниципального района «Алексеевский район и город Алексеевка» Белгородской области как институт гражданского общества призвана обеспечить эффективное взаимодействие граждан района с органами местного самоуправления в целях учета потребностей, интересов, мнения жителей при проведении муниципальной политики, привлечения граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций к вопросам управления территорией, к содействию решения местных проблем.

2. Решение социальных проблем жителей района возможно только на основе конструктивного диалога, взаимодействия Общественной палаты с

ОМСУ, в частности, с администрацией района. В настоящее время получили распространение четыре формы такого взаимодействия: независимая оценка деятельности социальных учреждений района, двустороннее участие в работе (представителей администрации района в заседаниях Общественной палаты, членов Палаты – в работе создаваемых в администрации комиссий), прием граждан членами Общественной палаты, обсуждение актуальных проблем населения на заседаниях палаты.

3. Несмотря на большую проделанную работу в направлении сближения Общественной палаты и Администрации в решении вопросов местного значения, необходимо отметить барьеры дальнейшего взаимодействия. К таковым относятся: отсутствие реальных рычагов влияния Общественной палаты на ОМСУ, бюрократизация общественных структур, пассивность и социальная апатия значительной части населения муниципалитета, незаинтересованность в координации усилий различных институтов гражданского общества в решении вопросов местного значения.

### **РАЗДЕЛ III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАЦИИ С ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТОЙ В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ В АЛЕКСЕЕВСКОМ РАЙОНЕ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Проблемы российских муниципальных образований, многие из которых испытывают значительные затруднения в решении социально-экономических задач, обеспечении занятости населения и повышении его жизненного уровня, не могут решаться лишь на уровне отношений властно-распорядительного характера. В данных процессах должны принимать активное участие местное сообщество, институты гражданского общества. Установление партнерских взаимоотношений, социального диалога, между обществом и властью призвана решать **Общественная палата**.

Анализ практики взаимодействия **Общественной палаты** и администрации Алексеевского района подтвердил необходимость совершенствования данного процесса и устранения выявленных во втором разделе дипломного исследования проблем. Необходимо отметить, что в основе многих проблем лежит недостаточно четкий механизм регулирования процессов взаимодействия **Общественной палаты** и администрации района. В частности, нормативно не прописан порядок взаимодействия, его последовательность, формы взаимодействия, результаты. В этой связи актуальными становится реализация проекта **«Разработка регламента взаимодействия администрации и Общественной палаты Алексеевского района Белгородской области»**, представляющего собой комплекс мероприятий, направленных на достижение поставленной цели, ограниченный во времени определенными сроками (Приложение 1).

**Обоснование проектных мероприятий.** Начало широкому применению и внедрению административного регламентирования в деятельности органов исполнительной власти на разных уровнях управления государством дала концепция проводимой в стране административной реформы. Разработка административных регламентов позволила

систематизировать полномочия органов исполнительной власти, оптимизировать и детализировать административные процессы, восполнить нормативные правовые пробелы в законодательстве Российской Федерации.

В настоящее время административные регламенты являются основными нормативными правовыми актами, регулиющими: внутреннюю организацию органов исполнительной власти<sup>1</sup>, процедуры исполнения государственных и муниципальных функций, предоставления государственных и муниципальных услуг<sup>2</sup>, взаимодействие между органами исполнительной власти<sup>3</sup>.

Внедрение административных регламентов стало символом нового порядка в России: принципиально нового административно-правового регулирования взаимоотношений между государством в лице органов исполнительной власти и их должностных лиц, с одной стороны, и гражданами, гражданским обществом, – с другой.

Основное назначение регламента состоит в четком определении «технологий» выполнения органами исполнительной власти возложенных на них управленческих функций, и как следствие, ограничении произвольного административного усмотрения и установлении законных критериев действий не только органов, должностных лиц, но и граждан и организаций. Они не касаются сущности функций государственного (муниципального) управления или предоставления государственных (муниципальных) услуг, не

---

<sup>1</sup>См.: О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (ред. от 27.08.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

<sup>2</sup>См.: О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (ред. от 23.01.2014) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

<sup>3</sup>См.: О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (ред. от 03.04.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

предписывают, что следует, а чего не следует делать, а отвечают только на один вопрос: как и в какой последовательности следует осуществлять предписанную деятельность. Регламенты придают административной деятельности упорядоченный, демократический и открытый характер.

Мы солидарны с мнением А.Ф. Ноздрачева, который определяет административные регламенты как «административные акты, устанавливающие процедурный порядок в государственном управлении»<sup>1</sup>. Отличительной особенностью административных регламентов как актов публичного управления является подробное, детальное закрепление в них узкоспециализированных административных процедур или оказания государственных услуг, или исполнения государственных функций, или взаимодействия, или внутренней организации деятельности органов исполнительной власти.

Таким образом, административный регламент представляет собой нормативный правовой акт, устанавливающий конкретные процедуры осуществления органом государственной (муниципальной) исполнительной власти полномочий по предоставлению государственных (муниципальных) услуг и исполнению государственных (муниципальных) функций, направленный на регулирование отношений между государственными (муниципальными) органами исполнительной власти, их должностными лицами и физическими и юридическими лицами.

Административные регламенты, как и все нормативные правовые акты, должны соответствовать определенным критериям качества, среди которых целесообразно выделить следующие:

– законность (обеспечивать полноту, всесторонность и объективность анализа проблем и задач правильного применения нормативного правового акта);

---

<sup>1</sup>Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 18.

- открытость (предусматривать все необходимые условия для реализации прав, законных интересов и обязанностей граждан и юридических лиц);
- гласность (развивать демократические начала в управлении, участие в нем структур гражданского общества и учета мнения граждан);
- доступность (регламентировать предоставление значимых публичных услуг гражданам и юридическим лицам, выступающим потребителями услуг);
- эффективность (содержать правила эффективного взаимодействия с другими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными структурами);
- обязательность (реализации принципа ответственности каждого органа исполнительной власти, должностного лица за исполнение административных процедур)<sup>1</sup>.

Подробнее остановимся на регламенте взаимодействия как нормативном правовом акте, устанавливающем общие правила реализации полномочий и организации совместной деятельности органов исполнительной власти при исполнении ими общей государственной (муниципальной) функции или предоставлении государственных (муниципальных) услуг. Предметом регулирования регламента взаимодействия являются процедуры совместной деятельности органов власти по исполнению функций или предоставлению услуг.

В частности, в соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти выделяются следующие виды регламентов взаимодействия:

- регламенты взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами;

---

<sup>1</sup>Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 25.

– регламенты взаимодействия федеральных органов исполнительной власти одного уровня по вопросам совместного исполнения общей функции государственного управления или функции предоставления государственных услуг;

– регламенты взаимодействия федерального органа исполнительной власти с его территориальными органами;

– регламенты взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации;

– регламенты взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Как видно, все они регулируют отношения, возникающие исключительно между органами исполнительной власти: либо одного уровня управления, либо разных, либо с подведомственными организациями.

Нами в рамках дипломного исследования предлагается разработать регламент взаимодействия между органом исполнительной власти муниципального образования и Общественной палатой муниципалитета как институтом гражданского общества.

Под регламентом взаимодействия администрации района и Общественной палаты (далее – Регламент) будем понимать нормативный правовой акт, устанавливающий общие правила реализации полномочий и организации совместной деятельности субъектов в решении социальных проблем района.

**Цель проекта** – подготовка документа, который позволит упорядочить и оптимизировать взаимоотношения Администрации и Общественной палаты района, создаст условия для построения конструктивного диалога между ними.

---

<sup>1</sup> См.: О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (ред. от 03.04.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

Для достижения цели в рамках реализации проекта предполагается решение следующих **задач**:

- создание рабочей группы по разработке Регламента;
- проведение анализа ситуации, подлежащей регламентированию;
- разработка концепции и написание Регламента;
- экспертиза Регламента;
- организация обсуждения Регламента.

**Целевая группа** участников проекта представлена лицами, заинтересованными в реализации данного проекта. К таким можно отнести:

- члены Общественной палаты Алексеевского района;
- сотрудники администрации Алексеевского района;
- сотрудники администраций сельских поселений Алексеевского района;
- население Алексеевского района Белгородской области.

**Сроки реализации проекта.** Предлагаемый к реализации проект относится к краткосрочным объектам планирования. Общий период от разработки концепции проекта до реализации его базовых мероприятий не будет превышать 1 года (с 1 января 2017 года по 31 декабря 2017 года).

**Состав мероприятий проекта.** Представленные мероприятия направлены на реализацию цели и задач проекта.

1. *Создание рабочей группы по разработке проекта Регламента.* Рабочая группа будет являться временным координирующим и консультативным органом, созданным для анализа проблемных полей, обсуждения концепции и подготовки проекта Регламента.

Деятельность рабочей группы должна основываться на принципах равноправного свободного обсуждения, коллективного решения вопросов, отнесенных к ее компетенции, а также гласности.

В основные задачи рабочей группы должно входить:

- обеспечение взаимодействия всех заинтересованных в разработке проекта регламента сторон;
- анализ сложившейся практики организации взаимодействия Общественной палаты и администрации;
- выявление условий, способствующих и препятствующих развитию взаимодействия;
- подготовка предложений по разработке проекта регламента и их обсуждение членами рабочей группы.

Состав Рабочей группы необходимо сформировать из представителей Общественной палаты района, депутатов муниципального совета сотрудников администрации района, экспертов. В качестве экспертов выступают представители региональной Общественной палаты, а также представители органов исполнительной власти области (например, сотрудники отдела по взаимодействию с институтами гражданского общества управления массовых коммуникаций и общественных отношений департамента внутренней и кадровой политики области).

В состав рабочей группы обязательно должны входить: руководитель, ответственный секретарь, члены рабочей группы. К компетенции руководителя рабочей группы относятся: определение повестки заседаний рабочей группы, времени и места проведения; председательствование на заседаниях рабочей группы; организация поручений членам рабочей группы; представление рабочей группы во взаимоотношениях с органами местного самоуправления, должностными лицами, организациями и общественными объединениями, гражданами. Полномочия секретаря рабочей группы включают в себя: оповещение членов рабочей группы о месте и времени проведения заседания, обеспечение повесткой заседания; организацию подготовки необходимых информационных материалов к заседаниям рабочей группы, а также проектов ее решений; организацию рассылки протоколов заседаний рабочей группы и контроль за ходом выполнения

решений, принятых на заседании рабочей группы. Заседания рабочей группы необходимо проводить ежемесячно.

2. *Анализ ситуации, подлежащей регламентированию.* В рамках данного мероприятия целесообразно провести диагностику организации взаимодействия Общественной палаты и администрации района в решении социальных проблем муниципалитета. Технологии социологической диагностики представляют собой достаточно эффективные процедуры и способы получения достоверного результата. Их цели и задачи не сводятся только к оценке состояния функционирования или развития социальной системы. Они включают и выявление ее резервов, возможностей и проблемных полей. В частности, необходимо провести социологическое исследование «Оценка организации взаимодействия Общественной палаты и администрации района», включающее опрос муниципальных служащих администрации, членов Общественной палаты и населения. Опрос позволит:

- выявить проблемы в организации взаимодействия;
- определить направления развития, формы взаимодействия;
- оценить готовность сторон к конструктивному диалогу;
- выявить социальные следствия, барьеры и возможности

организации взаимодействия.

Результаты социологического исследования подлежат обсуждению на заседании рабочей группы с целью разработки концепции проекта Регламента.

3. *Разработка концепции и написание Регламента.* Качество будущего Регламента зависит от многих факторов, но, прежде всего, от его концепции. Для обеспечения высокого качества концепции проекта Регламента и, соответственно, качества самого Регламента при разработке концепции необходимо использовать специальные, научно обоснованные и проверенные на практике правила.

Разработка концепции нормативного правового акта является самым сложным этапом законотворчества. Правильное понимание сущности

концепции способствует надлежащей ее разработке. В данном случае под концепцией Регламента мы будем понимать воплощенный в нем замысел разработчиков, включающий в себя цель – решение определенной общественно-значимой проблемы, а также способ достижения этой цели – соответствующие законодательные решения (установление прав, обязанностей, ответственности сторон, формы и порядок их взаимодействия, основные результаты и т.д.).

К структурным элементам концепции Регламента, оформленной в виде документа, следует отнести:

- 1) наименование концепции, которое включает в себя наименование проекта Регламента и, таким образом, обозначает предмет будущего нормативного правового регулирования;
- 2) указание на автора (авторов) данной концепции;
- 3) преамбулу, которая содержит обоснование данной концепции и структуру будущего Регламента;
- 4) содержательную часть концепции, в которой излагаются цели Регламента и способы их достижения.

Основываясь на данной структуре, представим концепцию разрабатываемого в рамках дипломного проекта Регламента:

- 1) предмет нормативного правового регулирования – «Регламент взаимодействия администрации и Общественной палаты Алексеевского района Белгородской области»;
- 2) авторами концепции являются члены созданной рабочей группы, в состав которой вошли представители Общественной палаты района, депутатов муниципального совета, сотрудников администрации района, эксперты;
- 3) разработка Регламента обусловлена необходимостью повышения эффективности взаимодействия администрации и Общественной палаты Алексеевского района Белгородской области в решении социальных проблем населения. Структурно Регламент включает в себя следующие разделы:

I. Общие положения.

II. Права и обязанности сторон взаимодействия.

III. Порядок и формы взаимодействия.

IV. Информирование жителей района о результатах взаимодействия Администрации и Общественной палаты в рамках решения социальных проблем района.

V. Заключительные положения.

4) цель Регламента – оптимизация процессов взаимодействия Общественной палаты и администрации района в решении социальных проблем жителей путем:

- закрепления прав и обязанностей сторон;
- утверждения порядка и форм взаимодействия.

Необходимо отметить, что написание теста Регламента должно основываться на концептуальных положениях и осуществляться в соответствии со специальными правилами, несоблюдение которых может повлечь неправильное изложение в документе замысла разработчика (концепции), равно как и неправильное понимание этого замысла исполнителями. Среди основных правил написания Регламента отметим следующие: четкость, ясность, лаконичность, логическая последовательность изложения, унифицированность терминов.

4. *Экспертиза Регламента.* Представляется необходимой двойная экспертиза разрабатываемого документа. Внутренняя, осуществляемая отделом правовой экспертизы управления правовой работы, муниципальной службы и кадров аппарата главы администрации Алексеевского района; внешняя – с участием ученых, работающих в НИУ «БелГУ», Институте региональной кадровой политики и МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» города Белгорода.

5. *Организация обсуждения Регламента.* Регламент должен быть обсужден на заседаниях рабочей группы и, в конечном виде, на заседании Общественной палаты с приглашением руководителей администрации

района.

По результатам обсуждения регламент утверждается главой администрации Алексеевского района.

**Планируемые результаты проекта.** Важнейшими результатами предложенного проекта будут являться:

- закрепление прав и обязанностей сторон взаимодействия;
- упорядочивание и систематизация процессов взаимодействия;
- расширение форм взаимодействия участников;
- создание дополнительных возможностей участия населения в местном самоуправлении;
- повышение эффективности взаимодействия Общественной палаты и администрации района в решении социальных проблем населения.

**Оценка эффективности проекта** предусматривает систему индикаторов, включающих в себя количественные и качественные показатели.

Измеримыми количественными показателями будут выступать:

- количество участников проекта – представителей от Общественной палаты, Администрации района, экспертного сообщества, принявших непосредственное участие в его разработке (не менее 50 человек: 22 члена Общественной палаты, 25 сотрудников Администрации, 10 экспертов);
- количество совместных экспертных проверок, проведенных Общественной палатой и администрацией района (не менее 10 в год);
- количество заседаний Общественной палаты с участием представителей администрации (не менее 5);
- количество руководителей и муниципальных служащих, участвующих в заседаниях Общественной палаты в течение года (не менее 30);
- число выступлений в районных СМИ по проблемам

гражданского общества, работы общественной палаты, осуществленных ее членами и работниками администрации Алексеевского района (в течение года не менее 10);

- повышение уровня информированности населения района о совместном решении членами Общественной палаты и служащими Администрации района социальных проблем (до 60%);

- повышение уровня доверия населения к работе как Общественной палаты, так и Администрации района (до 50%).

К качественным показателям оценки можно отнести следующие:

- повышение уровня активности членов Общественной палаты и сотрудников Администрации в решении социальных проблем района;

- увеличение заинтересованности членов Общественной палаты и сотрудников Администрации в совместном решении проблем муниципалитета;

- улучшение качества принимаемых решений;

- рост ответственности членов Общественной палаты и представителей Администрации района в совместном решении проблем муниципалитета.

**Ресурсное обеспечение проекта.** Вопрос планирования потребности в ресурсах является одним из основных при управлении проектом. Планирование ресурсов предполагает оценку того, какие ресурсы и в каком количестве будут использованы в процессе реализации проекта. Необходимо отметить, что реализация мероприятий проекта не требует особых финансовых затрат. Вместе с тем, учитывая необходимость привлечения к разработке проекта представителей экспертного сообщества, в смете проекта необходимо учесть статью по оплате труда привлеченных экспертов. Денежным обеспечением выполнения принятых обязательств выступают средства районного бюджета.

Смета проекта «Разработка регламента взаимодействия Администрации и  
Общественной палаты Алексеевского района Белгородской области»

<b>Статья расходов</b>	<b>Описание</b>	<b>Сумма (тыс. руб.)</b>
Организация работы созданной рабочей группы	Включает в себя: обеспечение проведения заседания рабочей группы оплату труда экспертов, входящих в состав рабочей группы по разработке Регламента (3 человека)	2 тыс. руб. * 12 раз в год + 1,5 тыс. руб.* 3чел-ка * 12 раз в год  = 74 тыс.руб.
Проведение социологического исследования	Включает в себя: приобретение канцелярских принадлежностей, оплату труда людей, проводивших опрос и обрабатывающих результаты опроса	1 тыс. руб.+ 1 тыс. руб. * 20 человек = 21 тыс.руб.
Проведение внешней экспертизы Регламента	Включает в себя оплату труда привлекаемых экспертов (7 человек)	3 тыс. руб. * 7 человек = 21 тыс.руб.
<b>Итого:</b>		120 тыс. руб

**Оценка рисков внедрения проекта** включает в себя выявление рисков, их идентификацию и анализ, способы реагирования на них, мониторинг и управление рисками проекта.

К числу рисков реализации проекта можно отнести следующие:

1) недостаточное понимание членами Палаты и сотрудниками администрации района важности разработки регламента взаимодействия – минимизировать данные риски возможно посредством проведения разъяснительной работы об актуальности, необходимости и целесообразности разработки и принятия регламента;

2) недостаточная готовность сторон взаимодействия к разработке регламента (отсутствие необходимых знаний, умений и навыков в разработке документа) – предотвратить наступление риска возможно путем привлечения

представителей экспертного сообщества к данному процессу, организации обучения;

3) чрезмерная формализация и бюрократизация, что ведет к восприятию разработки и принятия регламента как процедуры, осуществляемой для «галочки», а не для достижения реальных результатов. Минимизация риска возможно посредством разъяснительной работы, установления четких критериев оценки реализации регламента, закрепления ответственности участников.

Таким образом, можно сделать следующие выводы по третьему разделу дипломного проекта.

1. Решение проблем в организации взаимодействия Общественной палаты и Администрации района предлагается путем осуществления проекта «Разработка регламента взаимодействия Администрации и Общественной палаты Алексеевского района Белгородской области». Основной целью проекта является подготовка документа, который позволит упорядочить и оптимизировать взаимоотношения Администрации и Общественной палаты района, создаст условия для построения конструктивного диалога между ними.

2. Проект «Разработка регламента взаимодействия Администрации и Общественной палаты Алексеевского района Белгородской области» предусматривает реализацию ряда мероприятий. Так, первым этапом становится создание рабочей группы по разработке Регламента, в которую войдут представители Общественной палаты района, сотрудники администрации района, депутаты муниципального совета района, эксперты. На втором этапе для проведения анализа ситуации, подлежащей регламентированию, предполагается проведение социологического опроса «Оценка организации взаимодействия Общественной палаты и администрации района». Третий этап включает в себя разработку концепции и написание Регламента. На четвертом этапе планируется проведение внутренней и внешней экспертизы Регламента. Пятый этап предполагает

организацию обсуждения Регламента.

3. Результатами реализации проекта будут являться: закрепление прав и обязанностей сторон взаимодействия; упорядочивание и систематизация процессов взаимодействия; расширение форм взаимодействия участников; создание дополнительных возможностей участия населения в местном самоуправлении; повышение эффективности взаимодействия Общественной палаты и администрации района в решении социальных проблем населения.

4. Необходимым условием выполнения мероприятий проекта является наличие материальных и нематериальных ресурсов. Ресурсное обеспечение предполагает привлечение экспертов к реализации проекта, а, следовательно, затраты на оплату их труда. Реализация проекта оценивается в 120 тысяч рублей. Особое внимание необходимо уделить и соответствующим рискам проекта, к которым следует отнести: недостаточное понимание членами Палаты и сотрудниками администрации района важности разработки регламента взаимодействия, недостаточная готовность сторон взаимодействия к разработке регламента, чрезмерная формализация и бюрократизация процесса разработки Регламента.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Расширение возможностей гражданского участия в управлении государством на федеральном, региональном и муниципальном уровнях приобретает все большее значение в общественно-политической жизни страны. Это способствует повышению социальной ответственности государства, увеличению эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в процессе выработки и реализации ими государственной политики.

Важнейшей площадкой общественно-государственного диалога в стране постепенно становится сеть общественных палат как на территории регионов, так и в муниципалитетах. Общественные палаты дают гражданским активистам, представителям некоммерческих организаций и всем неравнодушным гражданам возможность публично представить, обсудить и довести свои инициативы до сведения представителей власти.

Создание Общественных палат в муниципальных образованиях содержит в себе ряд преимуществ: это защита и представление интересов всего населения, специальные полномочия по взаимодействию с органами власти и управления, функционирование на постоянной основе. Кроме того, Общественная палата выступает связующим звеном между властью и населением, которое в большинстве своем является пассивным. Для органов местного самоуправления это означает появление нового инструмента для более четкого выявления потребностей различных социальных групп и, как следствие, дополнительную возможность для повышения целевой направленности на решение социально значимых вопросов.

Таким образом, на данном этапе развития государства и общества особенно важным становится поиск эффективных механизмов взаимодействия органов муниципального управления и общественных палат, основными принципами взаимодействия которых должны стать:

добровольность, системность взаимодействия, его упорядоченность и подверженность формальной логике, взаимная ответственность, готовность и желание у субъектов взаимодействия вступать в конструктивные отношения, равноправие сторон.

В рамках дипломного проекта проведен анализ практики взаимодействия Общественной палаты и администрации муниципального района «Алексеевский район и город Алексеевка Белгородской области». Общественная палата района была сформирована в 2013 году, состав палаты представлен 22 представителем общественности. Формирование Общественной палаты проходило в три этапа: 1/3 численного состава назначена по предложению главы администрации района, 1/3 – утверждена решением Муниципального совета района и остальная 1/3 членов Общественной палаты избрана на первом заседании палаты. В составе Палаты сформированы две постоянные комиссии: комиссия по экономическому развитию, поддержке предпринимательства и ЖКХ, комиссия по образованию, культуре и молодежной политике.

Практика организации взаимодействия между Общественной палатой и администрацией района показала, что наибольшее распространение в настоящее время получили четыре формы взаимодействия: независимая оценка деятельности социальных учреждений района, двустороннее участие в работе (представителей администрации района в заседаниях Общественной палаты, членов Палаты – в работе создаваемых в администрации комиссий), прием граждан членами Общественной палаты, обсуждение актуальных проблем населения на заседаниях палаты. Несмотря на большую проделанную работу в направлении сближения Общественной палаты и Администрации в решении вопросов местного значения, необходимо отметить барьеры дальнейшего взаимодействия. К таковым относятся: отсутствие реальных рычагов влияния Общественной палаты на ОМСУ, бюрократизация общественных структур, пассивность и социальная апатия значительной части населения муниципалитета, незаинтересованность в

координации усилий различных институтов гражданского общества в решении вопросов местного значения.

В основе существующих проблем взаимодействия Общественной палаты с администрацией района, на наш взгляд, лежит недостаточно четкий механизм регулирования процессов взаимодействия. Таким образом, актуальным становится разработка и нормативное закрепление механизма взаимодействия указанных субъектов. Решение данной задачи видится в подготовке и реализации специального проекта – «Разработка регламента взаимодействия администрации и Общественной палаты Алексеевского района Белгородской области».

Цель проекта – подготовка документа, который позволит упорядочить и оптимизировать взаимоотношения Администрации и Общественной палаты района, создаст условия для построения конструктивного диалога между ними.

Целевая группа участников проекта представлена членами Общественной палаты Алексеевского района; сотрудниками администрации Алексеевского района; сотрудниками администраций сельских поселений Алексеевского района; населением Алексеевского района Белгородской области.

Предлагаемый к реализации проект относится к краткосрочным объектам планирования. Общий период от разработки концепции проекта до реализации его базовых мероприятий не будет превышать 1 года (с 1 января по 31 декабря 2017 года).

Реализация проекта предполагает последовательное прохождение следующих этапов:

1. Создание рабочей группы по разработке Регламента. Рабочая группа будет являться временным координирующим и консультативным органом, созданным для анализа проблемных полей, обсуждения концепции и подготовки проекта Регламента.

2. Проведение анализа ситуации, подлежащей регламентированию,

предполагает проведение социологического исследования «Оценка организации взаимодействия Общественной палаты и администрации района», включающее опрос муниципальных служащих администрации, членов Общественной палаты и населения. Опрос позволит выявить проблемы в организации взаимодействия, определить направления развития, формы взаимодействия, оценить готовность сторон к конструктивному диалогу.

3. Разработка концепции документа и написание Регламента. Особенно важным становится написание концепции Регламента как стратегического документа, определяющего проблему, цели разработки Регламента, а также способы их достижения. Регламент как структурированный документ включает в себя: общие положения; права и обязанности сторон взаимодействия; порядок и формы взаимодействия; информирование жителей района о результатах взаимодействия Администрации и Общественной палаты в рамках решения социальных проблем района; заключительные положения.

4. Проведение экспертизы Регламента включает внутреннюю и внешнюю оценку разработанного документа.

5. Организация обсуждения Регламента с участием руководителей муниципалитета. По результатам обсуждения регламент подлежит утверждению главой администрации Алексеевского района.

Необходимым условием выполнения мероприятий проекта является наличие материальных и нематериальных ресурсов. Ресурсное обеспечение предполагает привлечение экспертов к реализации проекта, а, следовательно, затраты на оплату их труда. Реализация проекта оценивается в 120 тысяч рублей. Особое внимание необходимо уделить и соответствующим рискам проекта, к которым следует отнести: недостаточное понимание членами Палаты и сотрудниками администрации района важности разработки регламента взаимодействия, недостаточная готовность сторон взаимодействия к разработке регламента, чрезмерная формализация и

бюрократизация процесса разработки Регламента.

В целом, реализация проекта позволит Общественной палате занять достойное место в управлении государством и обществом, стать своеобразной общественной опорой в деятельности органов управления.

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд рекомендаций по совершенствованию процесса взаимодействия Общественной палаты и администрации района:

- администрации района обеспечить реальное, а не формальное участие сотрудников в составе рабочей группы по разработке регламента взаимодействия;
- общественной палате обеспечить участие экспертов в создании регламента взаимодействия;
- общественной палате района проводить широкую информационную политику в части предоставления населению района актуальной информации о важности совместной деятельности в решении социальных проблем (приводить примеры такого взаимодействия).

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года с изменениями от 21 июля 2014 года [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31.
2. О некоммерческих организациях [Электронный ресурс] : федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
3. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс] : федер. закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 04.11.2014) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
4. Об Общественной палате Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
5. Об общественных объединениях [Электронный ресурс] : федер. закон от 14 апреля 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
7. Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ //

Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

9. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 597 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

10. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 года № 373 (ред. от 23.01.2014) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

11. О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (ред. от 03.04.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

12. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 года № 452 (ред. от 27.08.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

13. Об общественной палате Белгородской области [Электронный ресурс] : Закон Белгородской области от 21 июля 2008 г. № 226 // Справочно-

правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

14. Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области [Электронный ресурс] : Закон Белгородской области от 30 марта 2005 г. № 177 (ред. от 08.03.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

15. О создании Общественной палаты Алексеевского района и утверждении Положения об Общественной палате Алексеевского района [Электронный ресурс] : Решение Муниципального совета Алексеевского района от 27 февраля 2013 г. № 6 : [сайт]. – Режим доступа: <http://www.adm-alekseevka.ru/adm/>

16. О формировании Общественной палаты Алексеевского района [Электронный ресурс] : Распоряжение администрации Алексеевского района от 4 марта 2013 г. № 218-р : [сайт]. – Режим доступа: <http://www.adm-alekseevka.ru/adm/>

17. Устав муниципального района «Алексеевский район и город Алексеевка» Белгородской области от 27 июля 2007 г. (в ред. от 27.01.20015 г.) // [сайт]. – Режим доступа: <http://www.adm-alekseevka.ru/adm/>

18. Абызов, Р.М. Общественная палата муниципального образования как механизм развития общественных инициатив [Текст] / Р.М. Абызов // В сборнике: Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия. сборник статей, Барнаул : АлтаПресс, 2015. – С. 8-13.

19. Алпатов, Ю.М. Развитие местного самоуправления в городах России и мира [Текст] / Ю.М. Алпатов. – М. : Юркомпани, 2013. – 210 с.

20. Бабун, Р.В. Организация местного самоуправления [Текст] / Р.В. Бабун. – М. : КноРус, 2012. – 305 с.

21. Болукова, И.А. Системный подход как метод улучшения взаимодействия органов власти [Текст] / И.А. Болукова, А.И. Блинова, А.К. Суцев. – М. : LAP, 2014. – 52 с.
22. Брыкин, А.В. Взаимодействие с органами государственной власти, или Government Relations в России [Текст] / А.В. Брыкин. – М. : Просвещение, 2013. – 150 с.
23. Витрук, Н.В. Взаимодействие гражданского общества и государства в реализации прав человека на Северном Кавказе [Текст] / Н.В. Витрук. – М. :Либроком, 2012. – 504 с.
24. Вишняков, В.Г. Проблемы целостности Российского государства [Текст] / В.Г. Вишняков. – СПб. : DictusPublishing, 2013. – 460 с.
25. Гарфинкель, Г. Исследования по этнометодологии [Текст] / Г. Гарфинкель. – СПб. : Питер, 2007. – 145 с.
26. Гегель, Г.В.Ф. Введение в философию. Философская пропедевтика [Текст] / Г.В.Ф. Гегель. – М. : Либроком, 2014. – 203 с.
27. Гнусарева, Ю.А. Общественная палата России в системе гражданского общества [Текст] / Ю. А. Гнусарева // Власть. – 2009. – № 10. – С. 28-31.
28. Гоббс, Т. Сочинения [Текст] / Т. Гоббс. – М. : Просвещение, 2013. – 205 с.
29. Гофман, И. Анализ фреймов: эссе об организации повседневного опыта [Текст] / И. Гофман. – М. : Институт социологии РАН, 2003. – 231 с.
30. Григорьева, Е. Палата: номер не пройдет. Александр Бречалов – о границах влияния общественных организаций [Электронный ресурс] / Е. Григорьева // Российская газета. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2015/03/23/brechalov.html>
31. Ембулаев, В.Н. Модель взаимодействия Администрации муниципального образования с объектами малого предпринимательства [Текст] / В.Н. Ембулаев, И.А. Гренц // Транспортное дело России. – 2010. – № 2. – С. 56-62.

32. Еремян, В.В. Публичная власть [Текст] / В.В. Еремян, Л.Т. Чихладзе. – М. : Просвещение, 2012. – 196 с.
33. Иванова, А.А. Общественные объединения как институты взаимодействия с органами власти [Текст] / А. А. Иванова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2013. – № 9-2. – С. 67-70.
34. Игнатов, В.Г. Местное самоуправление [Текст] / В.Г. Игнатов, В.В. Рудой. – СПб. : Питер, 2005. – 326 с.
35. Исаева, Е.А. Роль граждан и общественных палат в процессе формирования общественных советов в субъектах Российской Федерации: сравнительное исследование [Текст] / Е.А. Исаева // Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Серия: Гуманитарные науки. – 2015. – № 4 (34). – С. 63-68.
36. Кабашов, С.Ю. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений [Текст] / С.Ю. Кабашов, И.Р. Гимаев, С.Н. Лаврентьев. – Уфа: Гилем, 2006. – 256 с.
37. Калгин, А.С. Административная реформа и административные ценности: анализ реформ в русле Нового государственного управления : препринт WP8/2014/05 / А.С. Калгин; Нац. Исслед. Ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). – 22 с.
38. Кант, И. Трактаты [Текст] / И. Кант. – СПб. : Изд-во Наука. Ленинградское отделение, 2006. – 167 с.
39. Концыбовская, М.Н. Основные модели взаимодействия институтов гражданского общества и государства в условиях глобализации [Текст] / М. Н. Концыбовская // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия социология. Политология. – 2015. – № 2. – С. 108-113.
40. Корнев, С.А. О проблеме реформирования местного самоуправления [Текст] / С.А. Корнев // Сервис в России и за рубежом. – 2009. – № 1. – С. 101-105.

41. Кошкина, З.Н. Общественная палата Российской Федерации как институт защиты прав и свобод граждан [Текст] / З. Н. Кошкина // Пробелы в Российском законодательстве. Юридический журнал. – 2013. – № 1. – С. 21-24.
42. Локк, Дж. Два трактата о правлении [Текст] / Дж. Локк. – М. : Студия АРДИС, 2008. – 198 с.
43. Майкова, Э.Ю. Гражданское участие населения как фактор развития местного самоуправления в Российских муниципальных образованиях [Текст] / Э.Ю. Майкова, Е.В. Симонова // Власть. – 2014. – № 1. – С. 90-94.
44. Матасов, М.В. Взаимодействие органов власти и промышленной корпорации. Форматы, механизмы и технологии [Текст] / М.В. Матасов. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 302 с.
45. Мид, Дж.Г. От жеста к символу. Тексты [Текст] / Дж.Г. Мид. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – 216 с.
46. Михеева, Т.Н. К вопросу об общественных палатах муниципальных образований [Текст] / Т. Н. Михеева // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – № 1 (33). – С. 88-92.
47. Модникова, Т.Н. Проблемы реализации исполнительно-распорядительных полномочий главы муниципального образования [Текст] / Т.Н. Модникова // Вестник государственного и муниципального управления. – 2013. – № 2. – С. 54–60.
48. Монтескье, Ш.О существе законов [Текст] / Ш. Монтескье. – М. : Просвещение, 2012. – 167 с.
49. Мухарямов, Н.М. Местное самоуправление в России и Германии. История и современность [Текст] / Н.М. Мухарямов, Я.А. Пляйс. – М. : Просвещение, 2012. – 200 с.
50. Ноздрачев, А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика [Текст] / А.Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2011. – № 8. – С. 15-27.

51. Овсийчук, С.А. Общественная палата как субъект общественного контроля за властью (по итогам первого года работы общественной палаты Амурской области) [Текст] / С.А. Овсийчук, А.А. Карловская // Вестник Амурского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2010. – № 50. – С. 84-89.

52. Пилипенко, Л.М. К вопросу взаимодействия органов местного самоуправления и населения [Текст] / Л.М. Пилипенко, Г.О. Барбаков // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1-2. – С. 65-70.

53. Подъячев, К.В. Обращения граждан в органы власти и гражданское участие в России [Текст] / К.В. Подъячев. – М. : Либроком, 2010. – 184 с.

54. Руссо, Ж.Ж. Политические сочинения [Текст] / Ж.Ж. Руссо. – М. : Росток, 2013. – 240 с.

55. Седова, Н.Н. Модернизация в контексте гражданского участия [Текст] / Н.Н. Седова // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2011. – № 1. – С. 81–97.

56. Седова, Н.Н. Россияне о реформе местного самоуправления [Текст] / Н.Н. Седова // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2006. – № 1. – С. 94–105.

57. Скалабан, И.А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий [Текст] / И.А. Скалабан // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2011. – № 1. – С. 130–139.

58. Сузи, А.М. Формирование имиджа региона и гражданское участие [Текст] / А.М. Сузи // Власть. – 2012. – № 11. – С. 46–48.

59. Трофимова, И.Н. Эффективность местного самоуправления в Российской Федерации и проблема гражданского участия [Текст] / И.Н. Трофимова // ARSADMINISTRANDI. – 2012. – № 1. – С. 55–63.

60. Трунина, Е.В. Актуальные проблемы теории административных регламентов федеральных органов исполнительной власти [Текст] / Е.В. Трунина // Социально-политические науки. – 2012. – № 4 – С. 28–30.
61. Усватов, И.С. Общественная палата как элемент структуры гражданского общества: анализ отечественного опыта [Текст] / И. С. Усватов // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2013. – № 3. – С. 25–27.
62. Усманова, С.Р. Представления россиян о гражданском участии [Текст] / С.Р. Усманова // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2008. – № 2. – С. 45–59.
63. Цоков, К.В. О некоторых вопросах организации местного самоуправления [Текст] / К.В. Цоков // TERRAЕCONOMICUS. – 2008. – № 2–3. – С. 86–94.
64. Чибисова, Е.И. Взаимодействие органов местного самоуправления и коммерческих банков [Текст] / Е.И. Чибисова. – М. : LAP, 2012. – 128 с.
65. Шиховцова, И.В. Административное регламентирование межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти [Электронный ресурс] / И.В. Шиховцова // Политика, государство и право. – 2014. – № 6. – Режим доступа: <http://politika.snauka.ru/2014/06/1685>.
66. Шутов, А.Ю. Российское земство и европейские традиции местного самоуправления (формирование представительства в местном самоуправлении России и Европы второй половины XIX – XX века) [Текст] / А.Ю. Шутов. – М. : Изд-во МГУ, 2011. – 245 с.
67. Яковлева, А.А. Социальный механизм взаимодействия в сфере поддержки малого бизнеса [Текст] / А.А. Яковлева. – М. : LAP, 2012. – 156 с.
68. Blumer, H. The Methodological Position of Symbolic Interactionism [Текст] / H. Blumer. – California. University of California Press, 1969. – 251 с.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

**Паспорт проекта «Разработка регламента взаимодействия администрации и Общественной палаты Алексеевского района Белгородской области»**

<b>Цель проекта</b>	подготовка документа, который позволит упорядочить и оптимизировать взаимоотношения Администрации и Общественной палаты района, создаст условия для построения конструктивного диалога между ними.
<b>Способ достижения цели (мероприятия проекта)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Создание рабочей группы по разработке Регламента.</li> <li>2. Проведение анализа ситуации, подлежащей регламентированию;.</li> <li>3. Разработка концепции и написание Регламента.</li> <li>4. Экспертиза Регламента.</li> <li>5. Организация обсуждения Регламента.</li> </ol>
<b>Результаты проекта</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. закрепление прав и обязанностей сторон взаимодействия;</li> <li>6. упорядочивание и систематизация процессов взаимодействия;</li> <li>7. расширение форм взаимодействия участников;</li> <li>8. создание дополнительных возможностей участия населения в местном самоуправлении;</li> <li>9. повышение эффективности взаимодействия Общественной палаты и администрации района в решении социальных проблем населения.</li> </ol>
<b>Риски проекта</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– недостаточное понимание членами Палаты и сотрудниками Администрации района важности разработки регламента взаимодействия;</li> <li>– недостаточная готовность сторон взаимодействия к разработке регламента (отсутствие необходимых знаний, умений и навыков в разработке документа);</li> <li>– чрезмерная формализация и бюрократизация, что ведет к восприятию разработки и принятия регламента как процедуры, осуществляемой для «галочки», а не для достижения реальных результатов.</li> </ul>
<b>Пользователи результата проекта</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– члены Общественной палаты Алексеевского района;</li> <li>– сотрудники администрации Алексеевского района;</li> <li>– сотрудники администраций сельских поселений Алексеевского района;</li> <li>– население Алексеевского района Белгородской области.</li> </ul>