

Мерсиянова И.В.

## КОММУНИКАТИВНОЕ ПРОСТРАНСТВО ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННОСТИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Система местного самоуправления в российских муниципальных образованиях традиционно рассматривается как совокупность организационных форм, в которых граждане осуществляют местное самоуправление<sup>1</sup>. Известными монополистами в деле толкования ее состава являются представители юридической науки. Ими подробно изучены и описаны положение и роль органов местного самоуправления в этой системе, а также форм прямого волеизъявления граждан, менее подробно – территориального общественного самоуправления, требующего не столько юридических трактовок, сколько всестороннего раскрытия социальной сущности этого явления. Практически всегда юристы обходят «другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении», упоминаемые в ст. 33 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», но не конкретизированные и, таким образом, практически всегда ускользающие от юридического ока в силу своей неопределенности. Здесь на первый план выходит социологическая наука, призванная раскрыть сущность этих форм, зафиксировав социальные практики, лежащие в их основе.

Между тем уже более десяти лет мы наблюдаем процессы реструктуризации общественных отношений в системе местного самоуправления, когда организованная общественность не только претендует на роль в решении вопросов местного значения, но и активно выполняет ее. В первую очередь здесь речь идет о негосударственных/немуниципальных некоммерческих организациях (далее – НКО), создаваемых в результате самоорганизации граждан.

Баланс сил в системе местного самоуправления всегда был смещен в сторону органов местного самоуправления. Именно им, а не формам непосредственной де-

мократии населения приписывается решающая роль в выборе направлений развития системы местного самоуправления. Высказывается мнение о том, что «только благодаря им вся система местного самоуправления движется и развивается и что практически любой импульс, связанный с участием в местном самоуправлении населения или органов территориального общественного самоуправления, опосредован реализацией соответствующих полномочий органов местного самоуправления»<sup>2</sup>.

Тем не менее у органов местного самоуправления отсутствуют возможности решать вопросы местного значения самостоятельно. На этом фоне усиливается роль иных субъектов, которые могут взять на себя решение вопросов местного значения. В данном случае имеется в виду деятельность местных НКО, которые хоть юридически и не являются элементом системы местного самоуправления и даже не отнесены к иным формам участия населения в местном самоуправлении, тем не менее их очевидный вклад в решение вопросов местного значения побуждает социолога фиксировать данное явление и выявлять их роль в качестве новых элементов системы местного самоуправления.

Вопросам о взаимодействии НКО и органов местного самоуправления, его формах и интенсивности посвящена и настоящая статья, информационную основу которой составили материалы двух социологических исследований, проведенных в рамках мониторинга состояния гражданского общества ГУ – ВШЭ: 1) всероссийский опрос руководителей негосударственных некоммерческих организаций<sup>3</sup>; 2) всероссийский опрос должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих<sup>4</sup>.

## Особенности взаимодействия НКО и органов местного самоуправления

Взаимодействие органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций обладает определенной спецификой по сравнению с аналогичными взаимоотношениями НКО и органов государственной власти.

*Во-первых*, сферой деятельности обоих взаимодействующих субъектов являются вопросы местного значения. С одной стороны, сами НКО, действующие на местном уровне, нацелены в первую очередь на удовлетворение потребностей населения в системе местного самоуправления. Практически две трети (68%) должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих полагают, что играют наиболее заметную роль в жизни их муниципальных образований именно местные НКО, т.е. организации, функционирующие в пределах территории органа местного самоуправления. Каждый восьмой респондент (12%) приписывает эту роль региональным организациям, каждый седьмой (14%) – отделениям общероссийских общественных объединений. С другой стороны, муниципальные чиновники видят целесообразность участия негосударственных некоммерческих организаций в решении большинства вопросов местного значения и чаще всего на городских территориях. Так, в городских округах в этом ряду упоминаются все тридцать вопросов местного значения, причем лишь семь из них упоминаются реже, чем каждым десятым респондентом. В них чаще всего целесообразность участия НКО отмечается в решении таких вопросов местного значения, как:

- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры (67%);
- обеспечение условий для развития массовой физической культуры и спорта (62%);

- организация благоустройства и озеленения территории, использования и охраны городских лесов (62%);
- охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного значения (59%);
- создание условий для массового отдыха и организация обустройства мест массового отдыха населения (59%);
- организация мероприятий по охране окружающей среды (56%).

Аналогичная ситуация складывается в поселениях – городских и сельских. Однако респонденты сельских поселений демонстрируют меньшую заинтересованность в участии НКО в решении схожих вопросов местного значения чем в городских поселениях (см.: таблицу 1). Таким образом, должностные лица органов местного самоуправления и муниципальные служащие чаще всего видят целесообразность участия НКО в решении вопросов местного значения на территории городов – в городских округах и городских поселениях. Причем на этом уровне востребованность деятельности НКО чаще выражается респондентами из городских округов.

Таблица 1

**Перечень вопросов местного значения, участие НКО  
в решении которых является наиболее целесообразным  
(выборочно по списку лидирующих позиций в городских округах, %)**

опросы местного значения	Городские округа	Городские поселения	Сельские поселения
Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры	67	45	35
Обеспечение условий для развития массовой физической культуры и спорта	62	54	43
Организация благоустройства и озеленения территории, использования и охраны городских лесов	62	64	39
Охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного значения	59	56	37
Создание условий для массового отдыха и организация обустройства мест массового отдыха населения	59	56	37

Население городов, сёл и поселков также отводит определенную роль в решении своих насущных проблем общественным и иным некоммерческим организациям. На первый план выходит ожидаемая роль НКО в решении вопросов улучшения качества человеческого потенциала. Так, их роль видится в решении проблем пьянства, алкоголизма (23%); распространения наркомании (17%); падения нравов, агрессивности, равнодушия людей (14%); увеличения числа нищих, бомжей, бродяг, беспризорных детей (10%). На первое место выходит также решение проблем благоустройства, чистоты города (села, поселка) силами общественных и иных некоммерческих организаций (21%). Далее идут вопросы экологии, загрязнения окружающей среды (18%). Каждый седьмой (14% опрошенных) рассматривает эти организации в каче-

стве субъектов, способных внести вклад в улучшение обеспеченности и повышение доступности культурных, развлекательных, спортивных сооружений.

*Во-вторых*, характер взаимодействия НКО и органов местного самоуправления имеет специфические черты по типам муниципальных образований. Дифференциация впечатлений от этого взаимодействия выливается в различные оценки роли, которые НКО и гражданские инициативы играют в общественной жизни муниципальных образований. Так, в целом каждый второй (50%) респондент из числа должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих приписывает им роль посредника между властью и населением (чаще респонденты из городских округов и муниципальных районов). По мнению 45% опрошенных, НКО и гражданские инициативы помогают вовремя уловить интересы и настроения, которые в противном случае вылились бы в неконструктивные действия. Заметно чаще других эту точку зрения высказывают должностные лица и муниципальные служащие из городских округов (63% против 31–48% из других типов муниципальных образований).

Аналогичная тенденция наблюдается в определении роли конструктивного оппонента власти, помогающего увидеть проблемы, узкие места, недоработки (в городских округах ее видят 46% респондентов, в то время как в других типах муниципальных образований – 25–35%). НКО и гражданские инициативы в ряде случаев помогают заменить местные органы власти в решении вопросов местной жизни, по мнению 20–23% респондентов из городских округов, муниципальных районов и городских поселений, и лишь 8% из сельских поселений. Таким образом, можно сказать, что роль НКО и гражданских инициатив как помощников, партнеров и оппонентов власти значительно заметнее в городских округах, чем в сельских поселениях.

По-видимому, эти роли могут усиливаться при условии установления стабильных взаимоотношений в коммуникативном пространстве «НКО – местные власти». Однако отсутствие поддержки, интереса со стороны местных властей каждый третий руководитель НКО называет в числе основных проблем функционирования своей организации. Характерно, что среди муниципальных чиновников эту проблему выделяют лишь 6% респондентов (независимо от типа муниципального образования). При этом 64% респондентов этой категории полагают, что решающее значение для успешной деятельности НКО и гражданских инициатив в их муниципальных образованиях имеет поддержка со стороны органов местного самоуправления. В то же время на реальную помощь или поддержку со стороны местных властей рассчитывают 60% российских НКО, тогда как на поддержку региональных органов власти рассчитывает лишь каждый третий руководитель из числа обследованных организаций и еще меньше на помощь федеральных властей – лишь каждый четвертый.

## Формы взаимодействия и сотрудничества органов местного самоуправления и НКО

В какой мере распространены различные формы взаимодействия органов местного самоуправления и НКО как материального, так и нематериального плана, реально способные внести вклад в повышение устойчивости функционирования НКО? Данные таблицы 2 демонстрируют, что распространенность этих форм заметно дифференцирована по типам муниципальных образований. Чаще всего эти формы применяются в городских округах. Так, например, предоставление муниципальных

грантов имеет место в каждом третьем городском округе и только в каждом десятом муниципальном районе. Из нематериальных форм взаимодействия лидируют общественные советы (имеющие место в 73% городских округов; в каждом втором муниципальном районе или городском поселении; в каждом третьем сельском поселении), а также получение НКО информации и методической помощи от органов власти.

Таблица 2

**Перечень форм поддержки и сотрудничества органов  
местного самоуправления с НКО на муниципальном уровне  
(по типам муниципальных образований, %)**

Формы	Типы муниципальных образований			
	городские округа	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Предоставление муниципальных грантов	35	10	6	4
Размещение социального заказа.	15	7	7	2
Выполнение НКО работ по контрактам с органами власти, не являющихся социальным заказом	10	4	5	2
Участие НКО в совместных с органами власти общественных (координационных) советах	73	48	46	33
Участие НКО в реализации муниципальных программ (без социального заказа)	51	30	21	17
Участие НКО в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях	55	29	31	17
Предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти.	39	27	25	15
Получение НКО информации от органов власти	69	44	43	34
Предоставление НКО информации, аналитики органам власти	28	14	14	10
Предоставление НКО образовательных программ для муниципальных служащих	5	1	1	0
Участие НКО в образовательных программах, предоставляемых органами власти	15	5	2	1
Получение НКО методической помощи от органов власти	52	37	25	23
Предоставление НКО методической помощи органам власти	10	4	5	4

На фоне ограниченного распространения этих форм взаимодействия фиксируется и недостаточная поддержка НКО органами местного самоуправления. Об этом свидетельствует соотношение доли муниципальных образований, в которых муниципальные чиновники называют конкретные виды НКО и гражданских ини-

циатив как заслуживающие поддержки и как реально поддерживаемые. Практически по всем позициям доля муниципальных образований, в которых данные виды НКО и гражданских инициатив заслуживают поддержки, на 6–17 п.п. выше, чем тех, где реально поддерживаются. Это не распространяется лишь на религиозные общины, организации и движения, по которым эти доли практически совпадают. Самый большой разрыв отмечается по организациям, созданным для самоорганизации в жилищной сфере: товарищества собственников жилья (заслуживают поддержки в 44% муниципальных образований, реально поддерживаются – в 27%); территориальные общественные самоуправления (47% и 32%); домовые комитеты, старшие по домам и по подъездам (40% и 26%). В эту же категорию попадают благотворительные организации (разница 14 п.п.). За ними по степени убывания разницы между заслуживающими и реально поддерживаемыми НКО идут: садовые и дачные товарищества (12 п.п.), органы школьного и студенческого самоуправления (12 п.п.), общества защиты прав потребителей (12 п.п.).

Опросы показали, что наиболее заслуживающими поддержки являются ветеранские объединения. Так полагают в 72% муниципальных образованиях, а то, что они реально поддерживаются, – в 66%. Считают, что заслуживают поддержки общества инвалидов, в 62% муниципальных образованиях, а реально поддерживаются – в 52%. Женские организации заслуживают поддержки, по мнению опрошенных в 51% муниципальных образований, а реально поддерживаются – в 42%. Реже всего в ряду заслуживающих поддержки упоминаются движения национально-патриотического толка (10%). Лишь в 15% муниципальных образований видят необходимым поддерживать местные инициативы по защите имущественных, жилищных, потребительских прав и интересов жителей (борьба с новостройками, проблемы выселения, проблемы снабжения, экологические проблемы, проблемы связанные с последствиями чрезвычайных происшествий, и пр.).

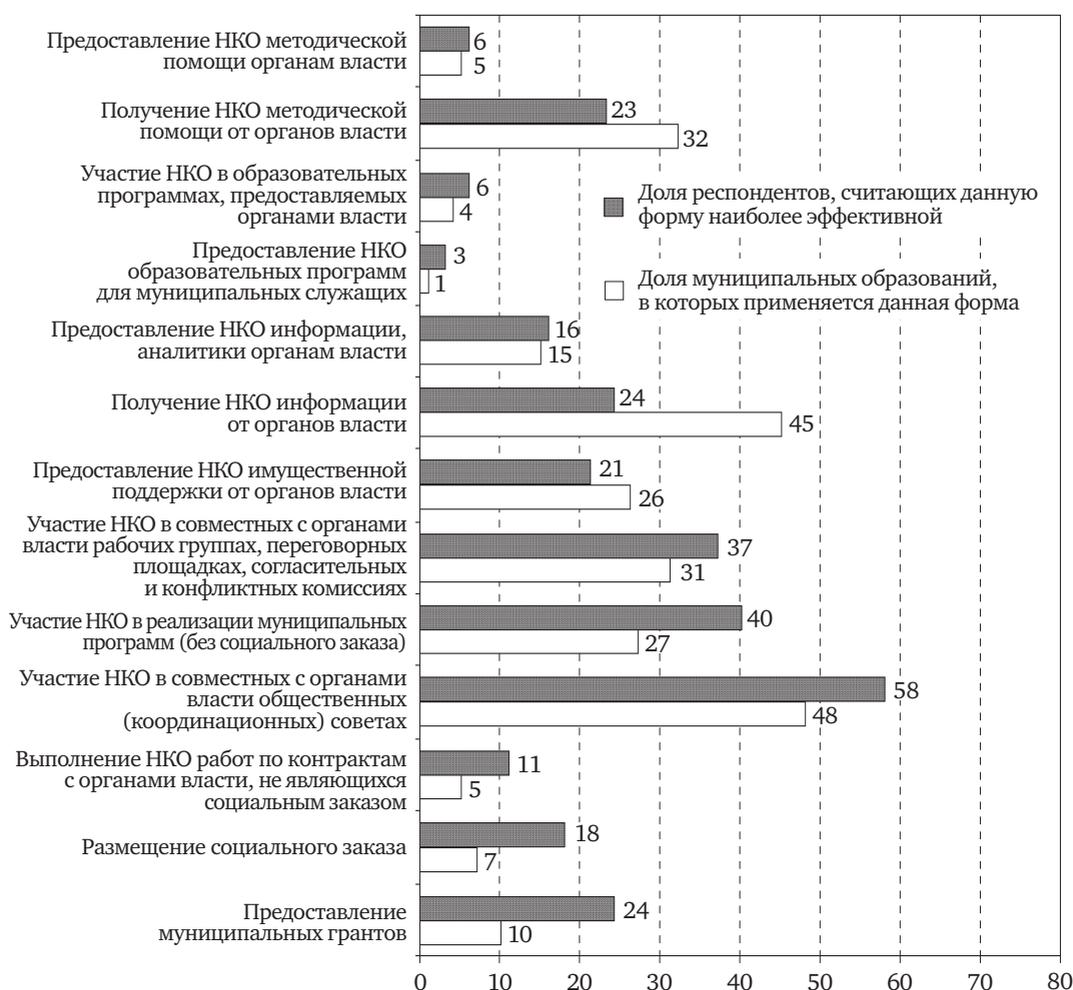
В городских округах чаще, чем в других типах муниципальных образований, респондентами называется большинство видов НКО как заслуживающих поддержки. Например, территориальное общественное самоуправление (ТОС) заслуживает поддержки по мнению респондентов из 67% городских округов, 53% городских поселений и лишь 39% респондентов из муниципальных районов, 37% сельских поселений. Это является еще одним подтверждением более высокой востребованности этой формы участия населения в местном самоуправлении на урбанизированных территориях, где между властью и населением существует значительная дистанция, имеющая не только социальную, политическую, психологическую выраженность, но и конкретно физическую. Причем предел распространения территориального общественного самоуправления в российских муниципальных образованиях еще не достигнут: в 48% муниципальных образований называют эту форму в ряду наиболее эффективных в современных условиях, хотя пока ТОС там не реализуется, а значит, может быть учреждено населением (возможно, при содействии органов местного самоуправления) и начать функционировать. В городских округах доля муниципальных образований, где реализуется ТОС, может увеличиться еще на 29% к имеющимся 49%; в муниципальных районах – на 44% (имеется 30%); в городских поселениях – на 57% (имеется 33%); в сельских поселениях – на 54% к 21% имеющимся.

Потенциал анализируемых форм взаимодействия не является до конца реализованным в муниципальных образованиях, поскольку большинство из этих форм по-

лучают косвенную оценку эффективности, которая превосходит меру их распространенности (см.: рис. 1). Чаще всего в перечне наиболее эффективных форм фигурируют общественные советы. На втором месте (с отставанием от первой позиции почти на 20 п.п.) по частоте упоминания находится участие НКО в реализации муниципальных программ (без социального заказа) и участие НКО в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях. На третьем месте располагаются следующие формы: предоставление муниципальных грантов; предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти; получение НКО информации и методической помощи от органов власти.

Рисунок 1

**Формы поддержки и сотрудничества:  
распространенность и эффективность (%)**



Чаще всего эффективность рассматриваемых форм взаимодействия оценивается выше в городских округах (см.: табл. 3). Так, предоставление муниципальных грантов фигурирует в ряду наиболее эффективных форм в каждом втором (50%) городском округе, в других же типах муниципальных образований – на уровне 16–24%. По всем типам муниципальных образований ста-

бильны оценка эффективности социальных заказов (в среднем на уровне 18%), предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти (21%), получение НКО информации от органов власти (22%).

*Таблица 3*

**Наиболее эффективные формы поддержки и сотрудничества органов местного самоуправления с НКО (по типам муниципальных образований, %)**

Формы	Типы муниципальных образований			
	городские округа	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Предоставление муниципальных грантов	50	25	16	19
Размещение социального заказа.	19	19	19	12
Выполнение НКО работ по контрактам с органами власти, не являющихся социальным заказом	10	14	12	5
Участие НКО в совместных с органами власти общественных (координационных) советах	70	57	64	42
Участие НКО в реализации муниципальных программ (без социального заказа)	47	44	39	26
Участие НКО в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях	52	33	39	28
Предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти	20	21	24	16
Получение НКО информации от органов власти	28	24	24	19
Предоставление НКО информации, аналитики органам власти	23	17	15	9
Предоставление НКО образовательных программ для муниципальных служащих	0	4	3	3
Участие НКО в образовательных программах, предоставляемых органами власти	10	8	3	5
Получение НКО методической помощи от органов власти	28	22	25	17
Предоставление НКО методической помощи органам власти	2,2	5,7	7,3	6,5

Среди НКО чаще всего в контакты с органами местного самоуправления вступают общественные объединения. Согласно данным опроса руководителей НКО,  $\frac{3}{4}$  российских негосударственных некоммерческих организаций взаимодействуют в тех или иных формах с органами местного самоуправления. Чаще всего не вступают в такое взаимодействие потребительские кооперативы и ав-

тономные некоммерческие организации. Доля невзаимодействующих среди них составляет 32% и 35% соответственно, в то время как среди общественных объединений – 19%. Чаще всего НКО вовлечены в нематериальные формы взаимодействия с органами местного самоуправления: 40% получают информацию от органов власти, 29% предоставляют информацию, аналитику органам власти, 27% участвуют в совместных с органами власти общественных (координационных) советах, 21% участвуют в реализации муниципальных программ (без социального заказа), 21% участвуют в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях. Субъектом взаимодействия на материальной основе выступают 7–12% НКО в зависимости от организационно-правовой формы: каждая десятая НКО получает муниципальные гранты (10%), каждая восьмая выполняет работы по социальному заказу (12%), каждая четырнадцатая НКО выполняет работы по контрактам с органами власти, не являющиеся социальным заказом (7%). Полный перечень форм взаимодействия и доля участвующих в них НКО представлены на рисунке 2.

Рисунок 2

### Доля НКО, вовлеченных во взаимодействие с органами местного самоуправления (по формам, %)



Однозначно часто во взаимодействие с органами местного самоуправления вступает каждая четвертая НКО (25%); скорее часто и скорее редко – по 30%; однозначно редко – каждая девятая НКО (11%). При этом в той или иной мере довольны взаимодействием 62% руководителей обследованных НКО; в той или иной мере недовольны – 29%.

Таким образом, НКО в российских муниципальных образованиях могли бы еще более укрепить свою роль в решении вопросов местного значения, поскольку сами власти ожидают от них этих действий (чаще на урбанизированных территориях). Взаимодействие с органами местного самоуправления может стать для НКО (в первую очередь для тех, чья деятельность носит локальный характер) серьезным ресурсом развития и укрепления их устойчивости. Однако среди форм взаимодействия преобладают нематериальные формы, в то время как для укрепления субъектной роли в деле решения вопросов местного значения имеет решающее значение институционализация материальных форм взаимодействия. Ситуация по типам муниципальных образований неоднородна. С одной стороны, формы взаимодействия органов местного самоуправления и НКО более распространены в городских округах. С другой стороны, интерес с точки зрения такого взаимодействия представляют специально выделенные типы муниципальных образований, выходящие за пределы четырех законодательно установленных типов – городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений. Применение этой типологии позволит более глубоко понять сущность типов взаимодействия органов местного самоуправления и НКО в муниципальной России.

## Типология муниципальных образований по уровню взаимодействия органов местного самоуправления и НКО

Для типологизации муниципальных образований по уровню взаимодействия органов местного самоуправления и НКО была применена процедура модифицированного иерархического кластерного анализа (двухступенчатого). В основу анализа были положены четыре критерия:

- применение материальных форм взаимодействия органов местного самоуправления и НКО;
- применение нематериальных форм взаимодействия органов местного самоуправления и НКО;
- выделение органами местного самоуправления различного рода ресурсов для НКО;
- оказание организационной поддержки НКО со стороны органов местного самоуправления.

Все критерии были представлены в анкете в виде номинальных шкал. Так, применение материальных и нематериальных форм взаимодействия фиксировалось в ходе ответа на вопрос «Какие формы поддержки и сотрудничества органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями имеются в вашем муниципальном образовании?». Признаком наличия этих критериев является применение в муниципальном образовании хотя бы одной формы сотрудничества отдельно из перечня материальных и нематериальных форм. К *материальным формам* взаимодействия были отнесены следующие:

- предоставление муниципальных грантов;
- размещение социального заказа;

- выполнение НКО работ по контрактам с органами власти, не являющихся социальным заказом;
- предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти.  
В перечень *нематериальных форм* вошли:
- участие НКО в совместных с органами власти общественных (координационных) советах;
- участие НКО в реализации муниципальных программ (без социального заказа);
- участие НКО в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях;
- получение НКО информации от органов власти;
- предоставление НКО информации, аналитики органам власти;
- предоставление НКО образовательных программ для муниципальных служащих;
- участие НКО в образовательных программах, предоставляемых органами власти;
- получение НКО методической помощи от органов власти;
- предоставление НКО методической помощи органам власти.

Наличие третьего критерия – выделение органами местного самоуправления различного рода *ресурсов* для НКО – фиксировалось в том случае, если органами местного самоуправления выделялся хотя бы один вид ресурсов из следующего перечня:

- помещение;
- телефонные номера, интернет-подключения;
- оргтехника;
- расходные материалы;
- денежные ресурсы из местного бюджета;
- привлечение средств местного бизнеса в интересах НКО;
- привлечение средств из внешних фондов в интересах НКО;
- привлечение людей для массовых акций (солдаты, студенты и т.п.);
- привлечение на временной основе людей для хозяйственной деятельности;
- другие ресурсы.

Признаком наличия в муниципальном образовании четвертого критерия – оказание *организационной поддержки* НКО со стороны органов местного самоуправления – явилось наличие хотя бы одной из следующих шести форм организационной поддержки:

- информирование населения о деятельности НКО;
- разъяснение населению целей и принципов работы этих НКО;
- помощь во взаимодействии с другими муниципальными и государственными организациями;
- защита от неправомерных действий каких-либо инстанций или должностных лиц;
- предоставление информации по каким-либо вопросам, входящим в сферу деятельности НКО;
- предоставление НКО доступа к Интернету;
- другое.

Экспериментальным путем было установлено, что восемь кластеров являются оптимальным количеством в силу того, что оно обеспечивает достаточную дифференциацию массива данных и четкое разделение кластеров по характеристикам попавших в них муниципальных образований. С другой стороны, логи-

ческая процедура объединения нескольких кластеров, основанная на сходстве определенных признаков, обеспечила наполняемость полученных групп.

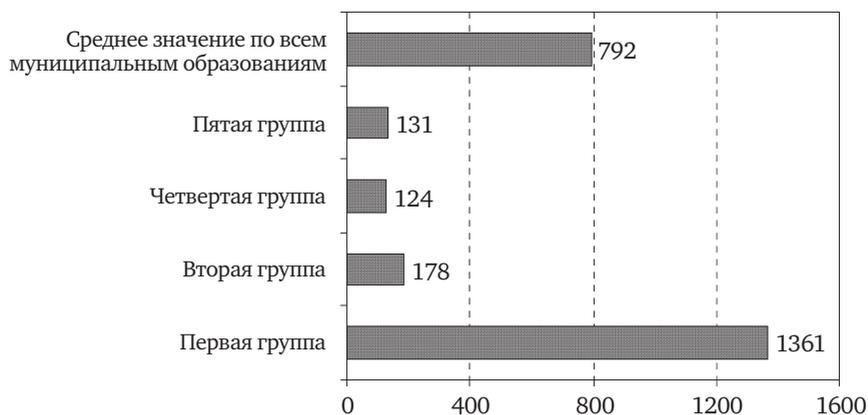
Первую группу составляют муниципальные образования, тип взаимодействия органов местного самоуправления и НКО в которых характеризуется фиксируемым разнообразием, а значит, высокой степенью институционализации их взаимоотношений, выраженной в первую очередь в наличии нормативно-правового регулирования. В муниципальных образованиях этого типа применяются материальные и нематериальные формы взаимодействия, выделяются ресурсы и оказывается организационная поддержка. Это 26% от общего числа обследованных муниципальных образований. Условно будем называть эту группу «*группой разнообразного взаимодействия*». Наиболее распространенная форма взаимодействия в этой группе – материальная: предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти (73%). Далее идут нематериальные формы взаимодействия: участие НКО в совместных с органами власти общественных (координационных) советах (66%), получение НКО информации от органов власти (66%). Что касается выделяемых ресурсов, то в 87% муниципальных образований из первой группы выделяются помещения для НКО; в каждом втором – телефонные номера, Интернет-подключения и денежные ресурсы из местного бюджета (51 и 53% соответственно); в 44–45% обследованных муниципальных образований – оргтехника и расходные материалы. Имеет место привлечение средств местного бизнеса в интересах НКО в 46% муниципальных образований. Почти в каждом четвертом (23%) муниципальном образовании оказывалось содействие в привлечении людей для массовых акций НКО, в каждом шестом (17%) – привлечение на временной основе людей для хозяйственной деятельности, в каждом восьмом (12%) – содействие в привлечении средств из внешних фондов в интересах НКО. В плане организационной поддержки со стороны органов местного самоуправления чаще всего имеет место информирование населения о деятельности НКО (69%), а также разъяснение населению целей и принципов их работы (48%); оказание помощи во взаимодействии с другими муниципальными и государственными организациями (61%); предоставление информации по каким-либо вопросам, входящим в сферу деятельности НКО (62%). Защита от неправомерных действий каких-либо инстанций или должностных лиц имеет место в 12% обследованных муниципальных образований из первой группы.

Во вторую группу входят 27% муниципальных образований, тип взаимодействия органов местного самоуправления и НКО в которых по своим характеристикам ставит эту группу рядом с первой. В них применяются нематериальные формы взаимодействия органов местного самоуправления и НКО, оказывается организационная поддержка, не применяется ни одна из перечисленных форм материального взаимодействия, но при этом респонденты сообщают о выделении для НКО ресурсов органами местного самоуправления. Условно эту группу можно назвать «*группой нематериального взаимодействия*». Частота применения нематериальных форм взаимодействия в целом близка к характеристикам взаимодействия по частоте в первой группе. Выделяются ресурсы всего спектра, но для меньшего количества муниципальных образований по сравнению с первой группой. Это же просматривается и по видам организационной поддержки. Характерно, что средний объем денежных средств, выделенных за последний год органами местного самоуправления НКО в виде разного рода ресурсов (муниципальные гранты, средства на приобретение оргтехники, аренду помещений и т.д.), почти в восемь раз меньше, чем в первой группе (см.: рис. 3). В свою очередь, денежные средства, которые орга-

ны местного самоуправления предоставили в качестве материально-вещественной помощи НКО от коммерческих структур за последний год, меньше почти в 12 раз (см.: рис. 4). Если просуммировать все денежные средства, выделенные за последний год органами местного самоуправления НКО в виде ресурсов во всех муниципальных образованиях (где это имело место), а это 154 муниципальных образования из 1003 обследованных, то наберется почти на 122 млн. руб. Чтобы было яснее, много это или мало, достаточно сравнить эту сумму с объемом государственной поддержки НКО по линии президентских грантов. В 2008 г. она составит 1,5 млрд руб., что в 3 раза больше, чем сумма всей поддержки НКО на муниципальном уровне (по оценке автора с учетом принципов формирования выборки).

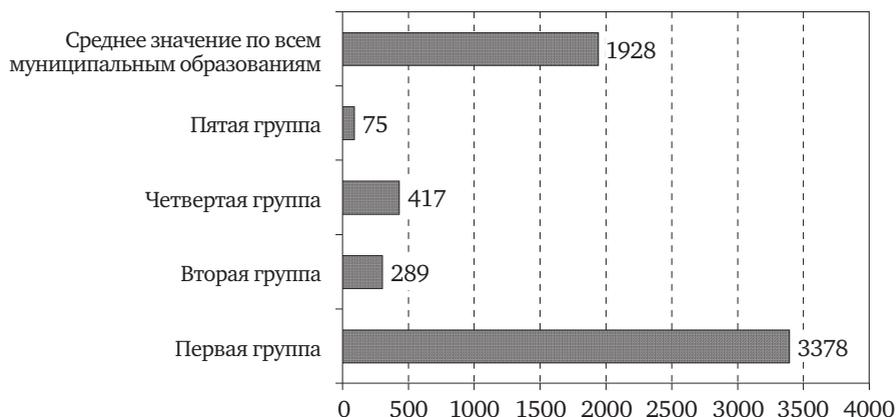
*Рисунок 3*

**Денежные затраты на ресурсы, выделенные органами местного самоуправления НКО за последний год (средние значения, по группам муниципальных образований, выборочно, тыс. руб.)**



*Рисунок 4*

**Объем денежных средств, полученных НКО от коммерческих структур за последний год при содействии органов местного самоуправления (средние значения, по группам муниципальных образований, выборочно, тыс. руб.)**



Третью группу составляют 28% муниципальных образований, в которых отсутствуют все критерии – не применяются никакие формы взаимодействия, не выделяются ресурсы и не оказывается организационная поддержка.

В четвертую группу входят 6% муниципальных образований, в которых применяются материальные формы взаимодействия, выделяются ресурсы. Она состоит из двух подгрупп, в одной из которых не применяются нематериальные формы взаимодействия, а во второй – не оказывается организационная поддержка. Следовательно, в этой немногочисленной группе наблюдается крен в сторону материального взаимодействия органов местного самоуправления и НКО.

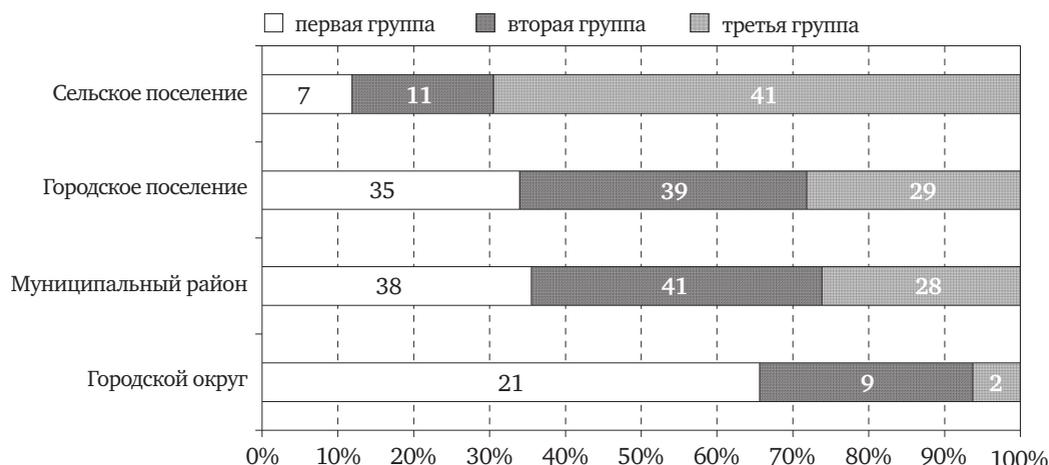
Пятая группа муниципальных образований по типу взаимодействия характеризуется полным отсутствием материальных форм взаимодействия и слабо выраженными признаками по другим критериям. В эту группу входят 13% муниципальных образований.

Рассмотрим более подробно некоторые характеристики первых трех групп, типы взаимодействия органов местного самоуправления и НКО в которых наиболее распространены в муниципальной России.

Первая группа включает в себя больше высоко урбанизированных территорий – доля городских округов в нем составляет 21% – в то время как во второй и третьей группах она составляет 9 и 2% соответственно (см.: рис. 5). В первой группе самая высокая доля тех муниципальных образований, в которых доходы местного бюджета в той или иной мере позволяют решать вопросы местного значения – 32% (во второй и третьей – 21 и 19% соответственно). Характерно, что в этих группах отсутствуют значимые различия в оценках социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях, а также в оценках степени влияния населения и различных общественных структур на ситуацию в муниципальных образованиях, на решение вопросов местной жизни. В муниципальных образованиях первой и второй групп чаще говорят о том, что общественные объединения в их муниципалитетах стали работать за последний год более эффективно.

Рисунок 5

**Распределение видов муниципальных образований в зависимости от принадлежности к типу по взаимодействию органов местного самоуправления и НКО (выборочно, %)**



Типологизация муниципальных образований по взаимодействию органов местного самоуправления и НКО целесообразна с той точки зрения, что она позволяет российским муниципалитетам выявить для себя наиболее подходящие кластеры муниципальных образований по типам взаимодействия с общественностью и с учетом их опыта строить свою политику в области поддержки и развития общественных инициатив.

\*\*\*

Таким образом, деятельность НКО по решению вопросов местного значения является ожидаемой и востребованной со стороны должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих. Это способствует укреплению позиций местных НКО как реальных элементов системы местного самоуправления, которые потенциально могут приобрести важный признак институционального характера – правовое оформление. Устойчивости некоммерческого сектора на местном уровне могли бы способствовать формы взаимодействия власти и общественности. Однако их потенциал раскрыт пока недостаточно. В связи с этим становится необходимой разработка мер поддержки НКО со стороны органов местного самоуправления, которые в конечном счете будут способствовать укреплению самих систем местного самоуправления в российских муниципальных образованиях как систем самоорганизации населения для управления процессами, связанными с его жизнеобеспечением.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 123.
- <sup>2</sup> Уваров А.А. Местное самоуправление в России. – 3-е изд., переработанное. М.: Норма, 2008. С. 56.
- <sup>3</sup> В ходе всероссийского опроса руководителей НКО были опрошены 1054 респондента. Для формирования выборки были сформулированы принципы отбора респондентов, соблюдение которых должно обеспечивать репрезентативность данного и последующих опросов такого рода. Опросный инструментарий был разработан И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсоном при участии Я.И. Кузьмина. Метод сбора информации – формализованное интервью по специально разработанной анкете.
- <sup>4</sup> Были опрошены 1003 респондента – должностные лица органов местного самоуправления и муниципальные служащие, в должностные обязанности которых входит взаимодействие с общественностью, из 1003 муниципальных образований всех типов. Отбор респондентов происходил согласно специально сформулированным принципам, соблюдение которых обеспечивало репрезентативный характер проведения опроса по заданным характеристикам.