

УДК 347.471.02

doi: 10.31249/espr/2022.03.07

**Н.В. Мальковец\***

### **НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

**Аннотация.** Настоящее исследование основано на многолетней практической работе автора в рамках Ассоциации сибирских и дальневосточных городов и научно-преподавательской деятельности. В статье представлена характеристика системы взаимодействия некоммерческих организаций в России с органами местного самоуправления как органами власти, с которыми, прежде всего, взаимодействуют эти организации на территории муниципального образования. Показана динамика данного взаимодействия – от свободного партнерства к регламентации и формализации. Кроме того, некоммерческие организации в муниципалитетах выстраивают взаимоотношения с местными сообществами, образовательными организациями, предпринимателями. Взаимодействие с каждой из этих групп во многом зависит от условий, создаваемых в муниципальном образовании действиями органов власти.

**Ключевые слова:** некоммерческие организации; территориальное общественное самоуправление; местное самоуправление; взаимодействие; партнерство.

**Для цитирования:** Мальковец Н.В. Некоммерческие организации на территории муниципального образования: проблемы взаимодействия // Экономические и социальные проблемы России. – 2022. – № 3. – С. 125–140.

---

\* **Мальковец Наталья Владимировна**, канд. пед. наук, доцент Кузбасского гуманитарно-педагогического института ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет»; член Ассоциации сибирских и дальневосточных городов. E-mail: n\_malkovets@mail.ru

**Malkovets Natalia**, PhD (Ped. Sci), Associate Professor of Kuzbass Humanitarian and Pedagogical Institute of Kemerovo State University; member of Association of Siberian and Far Eastern Cities (Novokuznetsk, Russia).

© Мальковец Н.В., 2022

N.V. Malkovets

**Non-profit organizations in the territory of a municipality:  
problems of interaction**

**Abstract.** The study is based on years of practical work within the framework of the Association of Siberian and Far Eastern Cities and scientific and teaching activities at university. The article describes the system of interaction of non-profit organizations with the local authorities as the key authorities which these organizations interact with on the territory of a municipality. The dynamics of interaction from free partnership to regulation and formalization is shown. In addition, non-profit organizations build partnerships on the territory of a municipality with local communities, educational organizations, businesses and entrepreneurs. Interaction with each of these groups, one way or another, depends on the conditions created in a municipality by authorities.

**Keywords:** non-profit organizations; territorial public communities; local self-government; interaction; partnership.

**For citation:** Malkovets N.V. Non-profit organizations in the territory of a municipality: problems of interaction // Economic and Social Problems of Russia. – 2022. – N 3. – P. 125–140.

**Введение: немного истории**

Некоммерческие организации возникают и существуют на территории муниципального образования. Большинство из них осуществляет свою деятельность в интересах целевых групп, состоящих из жителей муниципалитетов. Поэтому взаимодействие с органами местного самоуправления, создающими условия для деятельности институтов гражданского общества, является важнейшей задачей и условием эффективной работы некоммерческих организаций.

Местное самоуправление и некоммерческие организации имеют общую природу – те и другие являются институтами гражданского общества и не могут существовать без инициативы самоорганизации. Разница между ними состоит в том, что местное самоуправление в России имеет двойственный характер, являясь одновременно уровнем публичной власти, и на законодательном уровне имеет обязательства перед некоммерческими организациями [Мальковец, 2001].

Право граждан на местное самоуправление и право каждого на объединение – неотъемлемые права, закрепленные в Конституции РФ.

Оба института прошли и еще проходят нелегкий путь становления, развития и трансформации. Он берет свое начало в 1995 г., когда в стране были приняты закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 154-ФЗ) и закон «О некоммерческих организациях» (№ 7-ФЗ). В 2003 г. местное самоуправление получило второй закон (№ 131-ФЗ), в настоящее время обсуждается проект следующего. Закон, регулирующий деятельность отечественных неком-

мерческих организаций (НКО), сохранил свой номер и дату принятия, но также претерпел многочисленные изменения.

Взаимодействие органов местного самоуправления и НКО началось почти сразу после появления этих институтов в современной России [Решение социальных ... , 2000].

В конце 1990-х годов в каждом муниципальном образовании страны, особенно в городах, существовали многочисленные объединения граждан: местные отделения политических партий, профсоюзы, ветеранские, женские, молодежные, экологические, религиозные, благотворительные организации и фонды, клубы по интересам, отделения творческих и иных союзов, попечительские советы и др. Некоторые из этих организаций сохраняли многолетние советские традиции, основанные на патернализме, и ждали от государства помощи и поддержки. Но появились и новые, поставившие перед собой задачу поддержки и развития общественных инициатив, а позднее – развития местных сообществ и форм общественного участия, гражданского образования широких слоев населения и т.д. Именно эти организации, во многом благодаря помощи и поддержке международного сообщества, первыми освоили технологии социального проектирования, осознали необходимость взаимодействия с партнерами, особенно органами власти и т.д. Часть из этих организаций приобрела устойчивость, наработала уникальный опыт оказания социальных услуг и создания партнерской сети, вышла на высокий профессиональный уровень.

Некоторые активисты НКО стали лидерами общественного мнения. Они выстояли даже после признания в дальнейшем части НКО иностранными агентами, создали новые структуры и успешно продолжают общественно полезную деятельность.

Но уже тогда, в конце 1990-х, и органы местного самоуправления, и НКО осознали необходимость взаимодействия, увидев, что многие их цели и задачи совпадают. Например, шахматно-шашечный клуб можно рассматривать как организацию, решающую проблему организации досуга или дополнительного образования, что является вопросом местного значения. То же самое можно сказать и об организациях, заботящихся о животных, зеленых насаждениях, поддерживающих людей с ограниченными возможностями, развивающих культуру, городское пространство и инфраструктуру, занимающихся патриотическим воспитанием, сохранением исторического наследия и т.д. Это дает веский повод местной власти оказывать всестороннюю поддержку таким организациям.

Конец 1990 – начало 2000-х годов – важный этап развития взаимодействия местного самоуправления и НКО. В эти годы в структурах местных администраций появились подразделения по работе с населением или организации общественных отношений, общественных связей. Во многих городах стали проводиться ярмарки общественных инициатив; принимались программы, направленные на популяризацию деятельности некоммерческого сектора. Устанавливались льготы общественным органи-

зациям и объединениям по арендной плате и иным платежам; появились первые попытки организации конкурса муниципальных грантов и т.д. Создавались общественные советы, членами которых становились представители некоммерческого сектора.

Практика показала, что такие общественные советы, созданные при главе муниципального образования или при органах местного самоуправления, могут оказать существенное влияние на развитие некоммерческого сектора. В этом формате можно организовать конструктивный диалог для обсуждения насущных проблем с участием лиц, принимающих решение; найти новых партнеров и организовать сотрудничество; обмениваться опытом, оказать взаимную поддержку; инициировать новые проекты и т.д. Для органов местного самоуправления работа таких советов позволяет выявить и поддержать лидеров и стейкхолдеров, услышать мнение членов сообществ и разъяснить собственную позицию.

В эти годы также активно развивалось территориальное общественное самоуправление, на роли которого в системе взаимоотношений на местном уровне мы подробнее остановимся ниже.

Местное самоуправление для своего эффективного функционирования должно было научиться привлекать к управлению жителей и привить гражданам навыки общественного участия. Некоторые НКО подключились к гражданскому образованию такого рода [Бабун, Мальковец, 2009].

Например, в этот период в Новосибирске НКО разработали рекомендации по программно-целевому подходу к формированию местного бюджета [Методические рекомендации ... , 2014]; показали пример партнерства с территориальным общественным самоуправлением (ТОС)<sup>1</sup>. В Новокузнецке разработали алгоритм и провели первые публичные слушания; привлекли молодежь к участию в местном самоуправлении. В Иркутске опробовали дистанционное обучение муниципальных служащих, что позволило повысить квалификацию специалистов и привлечь кадры передовых направлений деятельности. В Томске обобщили опыт реализации общественного контроля и т.д. [Общественный контроль ... , 2004]. Почти повсеместно развивались добровольчество, волонтерство, благотворительность. В целом взаимодействие в этот период осуществлялось на основе свободного партнерства и поэтому было взаимовыгодным.

Конечно, так было далеко не везде. И не везде эта деятельность осуществлялась последовательно. Зачастую позиция местной администра-

---

<sup>1</sup> Территориальное общественное самоуправление – территориальный орган общественного местного самоуправления. Одна из форм осуществления населением Российской Федерации своей власти путем непосредственного самоуправления для решения вопросов местного значения на части территории муниципального образования, посредством взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, которая закреплена в ст. 27 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – *Прим. ред.*

ции отражала позицию ее руководителя, главы местной администрации или главы муниципального образования. И хотя до определенного времени большинство этих руководителей избиралось всенародно, пройдя серьезное испытание предвыборной кампанией, связанной с большим количеством встреч и консультаций с общественностью, понимание необходимости тесного взаимодействия с некоммерческим сектором формировалось достаточно медленно.

Еще менее о возможностях и ресурсах НКО были осведомлены депутаты представительных органов местного самоуправления<sup>1</sup> (кроме деятельности некоторых политических партий). Их взаимодействие с некоммерческим сектором до сих пор развито слабо.

Сегодня позицию органов местного самоуправления по отношению к НКО в России во многом формирует государство, что имеет как плюсы, так и серьезные минусы.

### **Специфика современного этапа**

Многие формы и направления взаимодействия местного самоуправления с НКО, сформировавшиеся в конце 1990 – начале 2000-х годов, сохранились в стране до сих пор (соответствующие структуры в местных администрациях, муниципальные гранты, льготы, общественные советы и пр.). Однако есть и изменения, которые связаны, прежде всего, с постоянно меняющимся российским законодательством. При этом партнерский характер взаимоотношений становится более регламентированным и формальным. Для свободного партнерства остается все меньше места.

В 2010 г. в России законодательно было закреплено понятие «социально ориентированные некоммерческие организации». Тогда же у органов местного самоуправления, наряду с органами государственной власти, появилась обязанность «в приоритетном порядке оказывать поддержку» этим организациям. Муниципалитеты начали вести реестры социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) – получателей финансовой и имущественной помощи. В них включаются в том числе те организации, которые получают любые субсидии из средств местного бюджета. В Новосибирске, например, и ряде других городов России такой реестр ведется в виде муниципальной информационной системы [Нормативные ... , 2022]. Для некоммерческих организаций – это своего рода критерий эффективности. Попав в реестр, можно оценить степень собст-

---

<sup>1</sup>Представительный орган местного самоуправления или представительный орган муниципального образования (дума, совет депутатов) – выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Именно через него каждый гражданин Российской Федерации может реализовать свое конституционное право на осуществление власти на уровне местного самоуправления.

венной эффективности и влияния, планировать пути развития, получить некоторые преференции и претендовать на выделение бюджетных средств для финансирования своей деятельности.

Благодаря людям и профессиональным организациям из некоммерческого сектора, государство в России осознало необходимость привлечения СО НКО к оказанию услуг в социальной сфере за счет бюджетных средств. К этой работе подключились и некоторые муниципалитеты. Например, в Новокузнецке (и ряде других городов) по инициативе главы города была создана рабочая группа, которая провела серию консультаций со структурными подразделениями местной администрации по вопросу возможности передачи оказания ряда услуг некоммерческим организациям. Оказалось, что перечень таких услуг ограничен: организация летнего отдыха, дополнительное образование, дошкольное образование и некоторые другие. Однако на следующем этапе выяснилось, что не так уж много НКО готово взять на себя эти услуги на условиях, выдвинутых органами власти (наличие штатных сотрудников, материальных ресурсов и опыта работы, требуемый размер субсидии и т.д.).

Подтверждением этому является тот факт, что, перейдя на систему сертификатов в сфере оказания услуг дополнительного образования в Кемеровской области и предоставив право негосударственным организациям оказывать эти услуги в муниципальных образованиях [Распоряжение ... , 2019], мы не можем привести примеры участия СО НКО в оказании этих услуг, например, в городе Новокузнецке. Более успешен опыт Горно-Алтайска, где в 2021 г. был принят «Порядок предоставления поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям на реализацию проекта по обеспечению развития системы дополнительного образования детей посредством внедрения системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в городе Горно-Алтайске» [Нормативные ... , 2022].

На сегодняшний день из числа СО НКО, предоставляющих услуги в социальной сфере за счет бюджетных средств в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, большинство – это дома престарелых и хосписы, а также организации, оказывающие услуги паллиативной помощи. Но их деятельность регулируется субъектами РФ, а не органами местного самоуправления.

К проблеме расширения доступа негосударственных организаций к оказанию услуг в социальной сфере обращалась Красноярская региональная общественная организация (КРОО) «Агентство общественных инициатив» в рамках нескольких проектов, в том числе «Повышение эффективности, качества и прозрачности работы СО НКО через системное сопровождение силами ресурсных центров», выполненных при поддержке Министерства экономического развития РФ. Исследования показали, что руководители и специалисты некоммерческих организаций нуждаются в специальных знаниях, которые могли бы им позволить кон-

куруировать с бизнесом и муниципальными учреждениями в сфере оказания социальных услуг. Кроме того, особенностью СО НКО являются индивидуальный подход к потребителям и уникальность услуги. Поэтому наиболее целесообразным и эффективным можно считать формат взаимодействия, когда муниципальные учреждения социальной сферы на партнерской основе предоставляют НКО помещение и обеспечивают условия для их деятельности. В свою очередь, СО НКО оказывают дополнительные уникальные или инновационные услуги, обеспечивая их персональную направленность [Методические материалы ... , 2022].

Настоящим переломом во взаимоотношениях органов местного самоуправления и некоммерческих организаций стал факт участия НКО в конкурсе Фонда президентских грантов и получение от него поддержки социально ориентированным проектам с 2017 г. Кроме того, во многих сибирских и дальневосточных городах (Ангарск, Ачинск, Братск, Иркутск, Красноярск, Новокузнецк, Норильск, Междуреченск и др.) присутствуют крупные международные и отечественные корпорации. В соответствии с собственной социальной политикой эти коммерческие предприятия начали выстраивать взаимоотношения с местными сообществами, некоммерческими организациями и активными жителями. Для этого они создают специальные фонды и структуры, выделяют средства, организуют конкурсы, семинары, акции и т.д. От политики присутствия на территории некоторые корпорации и даже менее крупные предприятия переходят к политике ответственности за территорию, становятся партнерами органов власти и институтов гражданского общества в социальной сфере.

Когда суммы поддержки НКО в России стали исчисляться миллионами рублей (а в крупных городах – и десятками миллионов), а в регионах появились разные фонды и грантодатели, то муниципальные власти увидели реальный потенциал НКО. Отметив их роль в качестве точек роста территорий, местные органы поняли необходимость поддержки устойчивых некоммерческих организаций и создания новых.

Например, проект «Свой город», направленный на привлечение молодежи к благоустройству общественных пространств, реализуется частным учреждением дополнительного профессионального образования (ЧУ ДПО) «Сибирский институт технологий управления» (г. Междуреченск Кемеровской области) с 2017 г. и дважды получал поддержку Фонда президентских грантов. Проект осуществлялся содружеством НКО, вуза, колледжа, школ ряда городов, органов местного самоуправления и активных жителей. Организаторы проекта отмечают, что им удалось добиться активного участия в мероприятиях проекта как муниципальных служащих, так и руководителей городов и районов. Удалось также изменить мнение чиновников о роли школьников в развитии города и показать необходимость учитывать мнение даже самых маленьких детей при проектировании общественных пространств, а также доказать возможность

эффективного взаимодействия школы с разными социальными партнерами, в том числе НКО [Диалоги ... , 2018].

Для активизации некоммерческой деятельности во многих городах России создаются муниципальные ресурсные центры и некоммерческие организации при муниципальных учреждениях (фонды развития, попечительские советы и пр.). Однако сохраняется проблема организации взаимодействия между муниципальными служащими и НКО (их лидерами). К сожалению, формирование таких компетенций заложено в единичных программах – инициативах как НКО, так и образовательных организаций [Мальковец, 2019].

Можно, например, отметить программы Института государственной службы и управления (ИГСУ) РАНХиГС, направленные на повышение квалификации сотрудников и лидеров НКО, организацию взаимодействия с другими акторами, обучение оказанию услуг в социальной сфере и т.д. [#ТрудВсем]. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) и Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора также вносят вклад в изучение и обучение различным аспектам взаимодействия [Центр исследований ... , 2022]. Так, большую популярность получила программа, разработанная в стенах НИУ ВШЭ, – «Менеджер местного сообщества» [Кузнецов, Лукичев, Шомина, 2021].

В Кузбасском гуманитарно-педагогическом институте Кемеровского государственного университета (КГПИ КемГУ) при подготовке бакалавров по направлениям «государственное и муниципальное управление», «социология» в учебных программах ряда дисциплин предусмотрена проектная работа, направленная на развитие компетенций взаимодействия. Здесь разработан и читается курс «Общественное участие в местном самоуправлении» [Опорный университет ... , 2022].

С вопросами взаимодействия вуза, власти и некоммерческого сектора образовательные организации зачастую сталкиваются, осуществляя свою социальную функцию или «третью миссию», когда для качественной подготовки специалиста недостаточно аудиторных занятий и требуется практическая работа в местном сообществе, личное знакомство с городскими активистами, реальный жизненный опыт. Можно привести примеры успешного партнерства НКО и образовательных учреждений. В частности, Ассоциации сибирских и дальневосточных городов и КГПИ КемГУ; КРОО «Агентство общественных инициатив» и Сибирского государственного университета им. Решетнева; Фонда региональных социальных программ «Наше будущее» и Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ и др. [Мальковец, 2019].

Среди организаций некоммерческого сектора, обучающих взаимодействию разных акторов, прежде всего, необходимо назвать Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов, создавшую собственный учебный центр. Центр реализует учебные программы для депутатов представитель-



ных органов местного самоуправления, в которых предусмотрены темы, связанные с организацией партнерства и взаимодействия с НКО. Эти занятия в основном проводятся в интерактивной форме, в виде тренингов, практикумов, ролевых игр и т.д. Существует также программа повышения квалификации для муниципальных служащих («Актуальные вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с некоммерческими организациями и населением») и для органов территориального общественного самоуправления [Учебный центр, 2022].

В 2020 г. КРОО «Агентство общественных инициатив» совместно с рядом вузов и органами местного самоуправления реализовал проект «Карьера в НКО», который был поддержан Фондом президентских грантов. В ходе выполнения проекта были собраны практики взаимодействия вузов, СО НКО и органов власти. В результате появились полезные рекомендации для вузов и СО НКО по организации взаимодействия как между собой, так и с властью в целях развития гражданского общества [Методические материалы, 2022].

В последние годы многие образовательные программы и другие инициативы всех участников взаимодействия переходят в режим онлайн, что, по мнению экспертов, обогащает опыт и открывает новые возможности.

При организации образовательных мероприятий для НКО большое внимание уделяется знаниям о нормативном и законодательном основаниях их деятельности, проектной работе, информационным технологиям, знаниям об экономических и финансовых основах некоммерческого сектора, умению найти средства и ресурсы (фандрайзинг) и т.д. Те же знания необходимы муниципальным служащим. Кроме того, им нужны навыки аналитической работы, сбора и анализа статистических данных, умение провести опрос, работать с обращениями и многое другое. Обеим сторонам необходимо знать принципы и аспекты общественного участия в процессе принятия решений, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, предусмотренные законами и уставом муниципального образования.

Можно выделить целый ряд компетенций, которые требуются в процессе взаимодействия НКО с местными органами власти и группами населения. Так, в основе взаимопонимания лежит язык, который должен быть понятен всем сторонам сотрудничества. В то же время разные социальные группы (политики, представители различных структур гражданского общества, чиновники) различаются своим языком. Тем, кто организует общественное участие в процессе принятия решений, необходимо иметь в своем арсенале много разных «языков» – для обращения к разным группам и разным сферам деятельности. Особым языком и навыками необходимо обладать также для общения с людьми с инвалидностью. Представители общественности должны понимать язык регламентов и законов,

знать основные нормативно-правовые акты (включая муниципальные), владеть алгоритмом грамотного обращения в органы власти. Для взаимодействия важно владение культурой диалога, умение организовать диалог и правильно поставить вопрос. Все большее значение приобретает умение взаимодействовать в условиях конфликта и профилактика конфликтных ситуаций. Необходимо отметить, что эффективное взаимодействие невозможно без таких сопутствующих навыков, как критическое мышление, терпение, готовность к деятельности и обучению на протяжении всей жизни, творческая изобретательность.

Следует подчеркнуть, что многие предусмотренные законами и уставами формы общественного участия в России крайне сложны для реализации. Поэтому активные лидеры и НКО изобретают новые, не регламентированные нормативными актами варианты: флэшмобы, воркшопы, баттлы, акселераторы, демо-слэмы; дискуссионные панели и площадки; форумы городских сообществ; движение урбанистов; проектные, стратегические, креативные сессии и т.д. НКО более активны и в использовании форм электронной демократии.

В свою очередь, умение принять новое и включиться во взаимодействие, особенно в неопределенной ситуации, крайне важно для представителей власти, прежде всего, муниципальной. Находясь ближе всего к народу, ее представители должны осознавать причины и цели инноваций в сфере общественного участия.

### **Особенности территориального общественного самоуправления в России**

Чаще всего потребность объединиться возникает у людей по месту жительства, в результате необходимости решать ежедневные бытовые проблемы. В каждом многоквартирном доме имеется совет (жильцов), создаются товарищества собственников недвижимости. Гаражные и жилищные кооперативы, садовые некоммерческие товарищества и т.д. – результат объединения для решения хозяйственных проблем.

Особым видом некоммерческой организации, создаваемой по территориальному признаку и имеющей, кроме хозяйственных, еще и социальные задачи, является территориальное общественное самоуправление. ТОС по определению создается для «самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения». Органы местного самоуправления, в соответствии с российским законодательством (№ 131-ФЗ), принимают участие в его создании: представительный орган муниципального образования устанавливает границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление; уполномоченный орган местной администрации регистрирует устав ТОС.

Как правило, в муниципальном образовании, в котором существуют ТОС, принимается целый комплекс нормативно-правовых актов, регулирующих их деятельность, включая:

- положение о ТОС;
- соглашение о сотрудничестве администрации муниципального образования с органами ТОС;
- порядок предоставления субсидий органам ТОС;
- муниципальная программа поддержки органов ТОС и инициативных граждан;
- положение о координационном совете по ТОС;
- положение о конкурсе «Лучшее территориальное общественное самоуправление», «Лучший председатель органа ТОС» и т.п.

Важнейшими ресурсами ТОС является то, что в его деятельности принимают участие жители с 16-летнего возраста; а также законодательно закрепленное право нормотворческой инициативы в органах местного самоуправления. Многие ТОС при поддержке органов местного самоуправления активно используют эти ресурсы. Есть и примеры использования других возможностей, в том числе:

- участие в работе общественных советов, создаваемых при различных органах власти;
- осуществление общественного контроля;
- участие в независимой оценке деятельности учреждений социальной сферы;
- участие в формировании наказов избирателей;
- организация голосования по отбору общественной территории для благоустройства;
- участие в формировании комплексных программ развития территории;
- сотрудничество с социально ориентированными НКО и т.д. [Гордиенко, 2014; Мальковец, 2020; Фомичева, 2017].

В 2016 г. была создана Общенациональная ассоциация территориального общественного самоуправления (ОАТОС). Сегодня многие города и органы ТОС участвуют в мероприятиях, конкурсах и дискуссиях, организуемых ОАТОС.

ТОС реализует много важных и полезных дел в сотрудничестве с органами местного самоуправления. Однако для успешного сотрудничества требуются определенные условия.

Можно выделить два подхода к организации ТОС в муниципальном образовании в России. Первый заключается в том, что ТОС изначально создается при поддержке, а порой и по инициативе властных структур. С использованием административного ресурса проще провести учредительное собрание и выборы органов ТОС, разработать его устав и т.д. При таком подходе чаще всего органы власти активно поддерживают ТОС, в том числе и финансово, а ТОС становится активным их помощником.

Другой подход состоит в том, что инициатива создания ТОС исходит от жителей. В этом случае интересы сторон (представителей гражданского общества и органов власти) могут как совпадать, так и не совпадать.

Известны примеры, когда органы местного самоуправления всячески препятствовали созданию ТОС, опасаясь, что изберут «не того человека», не сложатся отношения и т.д. Однажды автору статьи пришлось письменно обращаться в суд, который рассматривал дело об отказе установить границы ТОС, объясняя, что такая ситуация недопустима. Российское законодательство не предусматривает отказа, если имеет место инициатива жителей, проживающих на данной территории.

На наш взгляд, умение выстраивать взаимодействие в условиях, когда интересы и видение ситуации разными сторонами могут не совпадать, – это и есть искусство муниципального управления. Местное самоуправление отличается от местного государственного управления тем, что по целому ряду вопросов решение должно приниматься в соответствии с волей, инициативой или учетом мнения жителей.

Следует признать, что в местном самоуправлении особую роль играет субъективный фактор. Эффективность самоуправления на местном уровне зависит от умения согласовать разные позиции, от опыта и культуры, от традиции следовать демократическим принципам. Практики ТОС в России, к сожалению, от этого еще далеки. Причем все больше свидетельств о прямо противоположном направлении их развития. В настоящее время происходит встраивание местного самоуправления в систему государственной власти и отказ от его двойственного характера.

#### **Основные принципы взаимодействия в муниципальном образовании**

Охарактеризовав ситуацию, связанную с взаимодействием органов местного самоуправления, других субъектов и некоммерческих организаций на территории муниципального образования в России, а также приводя некоторые примеры такого взаимодействия, можно сделать некоторые выводы.

Основные принципы, на которых должно строиться взаимодействие социальных акторов на местном уровне, – это открытость и прозрачность; бесконфликтное сотрудничество; взаимопонимание и взаимное уважение; законность; наличие обратной связи.

Принцип открытости и прозрачности предполагает, что все субъекты взаимодействия обладают полной и достоверной информацией, имеют равный доступ к информации; имеют право свободно искать, получать, производить и распространять всякого рода идеи и информацию, обмениваться ими. Информированное согласие – обязательное условие взаимодействия. Оно может достигаться самыми разнообразными способами:

распространение листовок и объявлений; публикации в средствах массовой информации, в социальных сетях, на сайтах и информационных стендах; выступления на собраниях и встречах и т.д. Во многих городах России сегодня существуют группы в социальных сетях, объединяющие представителей органов власти, общественности, экспертов, т.е. всех, кого интересует соответствующая тема. В рамках подобных групп можно оперативно обмениваться информацией и получать обратную связь.

Бесконфликтное сотрудничество позволяет быстрее и лучше понять друг друга всем участникам процесса согласования интересов. Отступление от данного принципа приводит к социальным конфликтам, тяжбам между гражданами и органами власти, иными организациями и хозяйствующими субъектами. Конфликты могут возникать, например, из-за отсутствия регламентированных процедур или когда общественность не имеет возможности участвовать в процессах принятия решений либо это участие формально. Поэтому необходима профилактика и управление конфликтами. Способами урегулирования конфликта служат переговоры, кооперация, взаимные уступки, поиск компромисса и консенсуса.

Взаимопонимание и взаимное уважение необходимы, так как сообщества состоят из разных людей (по национальности, вероисповеданию, уровню образования и т.д.), которые могут иметь различные и даже противоположные взгляды на права граждан и способы их отстаивания. Общая позиция достигается здесь через признание и уважение иных взглядов и ценностей.

Принцип законности означает деятельность в рамках принятых законов и нормативных актов: федеральных, региональных и местных. При этом большое значение имеет само участие общественности в создании нормативной базы, учет мнения граждан в законах и нормативных актах.

Необходимо помнить и о некоторых табу. Нельзя нарушать общественный порядок; вносить дезорганизацию в работу правоохранительных и других учреждений; публично оскорблять лиц, которые, по мнению индивида, отстаивающего свои права, виновны в их нарушении; создавать ситуации, приводящие к угрозе для жизни и здоровья других людей. Недопустимы любые экстремистские действия, противоречащие нормальной жизнедеятельности общества.

Наличие обратной связи означает рефлексию всех субъектов взаимодействия на каждом этапе совместной деятельности: аналитическая деятельность, организация дополнительных дискуссий, привлечение экспертного мнения, оглашение промежуточных и конечных результатов и т.д.

### **Заключение**

Взаимодействие НКО и муниципальных органов власти должно быть осознанным, каждая сторона должна понимать выгоды такого сотрудничества. В частности, НКО можно ориентироваться на то, что объе-

динение собственных ресурсов с ресурсами органов местного самоуправления и другими партнерами дает следующее:

- расширение целевой аудитории;
- возможность для распространения опыта;
- повышенное внимание со стороны прессы, средств массовой информации;
- возможность взаимодействия с государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями;
- шанс получить экспертную поддержку и т.д.

Для органов местного самоуправления взаимодействие с НКО и создание условий для развития некоммерческого сектора имеет такие долгосрочные позитивные результаты, как повышение доверия у населения, увеличение человеческого потенциала и человеческого капитала, дополнительные инвестиции в развитие территории, улучшение условий жизни в муниципальном образовании.

Одним из значимых результатов, который может быть достигнут за счет организации эффективного взаимодействия граждан в рамках ТОС, НКО и органов власти, является формирование устойчивых демократических традиций на территории муниципального образования, сильное гражданское общество в стране в целом. Однако в настоящий момент мы вынуждены констатировать, что за почти тридцать лет существования и развития новых практик взаимодействия в контексте местного самоуправления, это не достигнуто. Опыт трех десятилетий хотя и богат, но позволяет говорить лишь о промежуточных результатах.

Сегодня самоуправление на муниципальном уровне рискует потерять остатки своей самостоятельности. НКО постоянно сталкиваются с новыми угрозами и препятствиями в своей деятельности; гражданские активисты имеют все меньше возможностей для высказывания своего мнения, свободного обсуждения проблем и реализации инициатив. Гражданское общество в России пока слабо и не может противостоять серьезным социальным катаклизмам.

В заключение хотелось бы напомнить, что только свободная творческая инициатива способна обеспечить общественное развитие. И речь идет не только о творчестве в сфере культуры и искусства, а об инициативе в более широком смысле – свободном выборе способов жизни, поиске ее новых смыслов, энтузиазме и творчестве, основанных на любви к своей малой родине и вере в ее будущее.

### Список литературы

1. Бабун Р.В., Мальковец Н.В. Самая близкая к народу власть (о местном самоуправлении для всех). – Новосибирск : Межрегиональный общественный фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив», 2009. – 110 с.

2. Гордиенко А.А. Гражданская активность и инновационное развитие региона. – Новосибирск, 2014. – 324 с.
3. Диалоги о главном. Свой город : сб. материалов проекта «Свой город» / под ред. Т.А. Зубаревой, Н.В. Мальковец ; ЧУ ДПО «Сибирский институт технологий управления». – Междуреченск, 2018. – 102 с.
4. Кузнецов С.А., Лукичев А.Н., Шомина Е.С. Настольная книга менеджера местного сообщества : теория и практика / под общ. ред. Е.С. Шоминой. – Москва : БукиВеди, 2021. – 252 с.
5. Мальковец Н.В. Самоорганизация населения как важнейший фактор эффективности местного самоуправления // Городское управление. – 2001. – № 6. – С. 66–69.
6. Мальковец Н.В. Практика формирования компетенции по взаимодействию с социально ориентированными некоммерческими организациями у государственных и муниципальных служащих // Участие университетов в развитии СО НКО, гражданского общества и некоммерческого сектора : (сборник практик) / сост. и общ. ред. О.В. Коротеева и Т.С. Иларионова ; Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Российский государственный социальный университет, Центр развития гражданского общества некоммерческого сектора и социально-ориентированных некоммерческих организаций. – Москва : ИП Баркова В.Н., 2019. – С. 32–36. – URL: [https://site-siu.ranepa.ru/Content/4118/sbornik\\_PRAKTIK\\_UNIVERSITETOV\\_rassilka\\_!!!.pdf](https://site-siu.ranepa.ru/Content/4118/sbornik_PRAKTIK_UNIVERSITETOV_rassilka_!!!.pdf) (дата обращения: 18.07.2022).
7. Мальковец Н.В. Третья функция университета: потребность или обязанность // Society and security insights. – 2019. – Т. 2, № 32(3). – С. 177–184. – URL: <http://journal.asu.ru/ssi/article/view/6282> (дата обращения: 18.07.2022).
8. Мальковец Н.В. Формы непосредственной демократии. Поддержите ТОСы, чтобы сократить расходы муниципалитета // Практика муниципального управления. – 2020. – № 6. – URL: <https://e.munuprav.ru/817728> (дата обращения: 08.05.2022).
9. Методические материалы / Агентство общественных инициатив. – Б/г. – URL: <http://aoi24.ru/metod> (дата обращения: 15.05.2022).
10. Методические рекомендации по разработке муниципальных и ведомственных целевых программ поддержки общественных инициатив граждан и социально ориентированных некоммерческих организаций / Межрегиональный общественный фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив». – Новосибирск, 2014. – 25 с. – URL: <https://www.asdg.ru/method/mr01/Metodrekomendatsii1.pdf> (дата обращения: 27.06.2022).
11. Нормативные акты / Ассоциация сибирских и дальневосточных городов. – Б/г. – URL: <https://www.asdg.ru/npra/> (дата обращения: 08.05.2022).
12. Общественный контроль за конкурсным распределением государственных и муниципальных заказов : сборник статей. – Томск : Томский государственный университет, 2004. – 146 с.
13. Опорный университет Кузбасса / КГПИ КемГУ. – Б/г. – URL: <https://кгпи.рф/> (дата обращения: 10.05.2022).
14. Распоряжение Коллегии Администрации Кемеровской области от 03.04.2019 № 212-р. «О внедрении системы персонализированного финансирования дополнительного образования детей на территории Кемеровской области». – 2019. – URL: <http://www.koin-nkz.ru/material/66/> (дата обращения: 08.05.2022).

15. Решение социальных проблем городов: технологии взаимодействия органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций : сборник статей / под ред. И.В. Мерсияновой. – Новосибирск : ИДМИ, 2000. – 144 с.
16. #ТрудВсем / ИГСУ РАНХиГС. – Б/г. – URL: <https://trudvsem.igsu.ru/> (дата обращения: 10.05.2022).
17. Учебный центр / Ассоциация сибирских и дальневосточных городов. – Б/г. – URL: <https://www.asdg.ru/npra/> (дата обращения: 16.05.2022).
18. Фомичева И.А. От планирования отдельных мероприятий к комплексному плану повышения качества жизни // Проблемы и механизмы развития территориального общественного самоуправления. Научно-методический журнал. – Новосибирск, 2017. – Вып. 1. – С. 39–48.
19. Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора / НИУ ВШЭ. – Б/г. – URL: <https://hr.hse.ru/gph> (дата обращения: 10.05.2022).

*Статья получена: 16.05.2022*

*Одобрена к публикации: 12.07.2022*