

УДК 352 (470.57)

**ПАНЧИХИНА Ольга Юрьевна,***Председатель общественной палаты Республики Башкортостан**E-mail: fondufa@mail.ru**Общественный фонд развития города, г. Уфа, Россия***АХМЕТЬЯНОВА Римма Анасовна,***кандидат социологических наук**E-mail: ahmetyanovara@isi-rb.ru**Центр исследования социального развития и формирования человеческого капитала Института стратегических исследований, г. Уфа, Россия*

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ: СОСТОЯНИЕ, ВЫЗОВЫ И ПОТЕНЦИАЛ РАЗВИТИЯ**

*В статье на основе анализа данных социологических опросов рассматриваются проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и социально-ориентированных НКО. В статье обосновано, что процесс формирования партнерских отношений органов местного самоуправления и социально-ориентированных НКО находится в стадии своей институционализации. Инициатива взаимодействия в большей степени исходит со стороны некоммерческого сектора. Несмотря на сложившийся в целом благоприятный НКО-климат в республике отношение органов местного самоуправления к некоммерческому сектору как равноценному партнеру в решении социальных проблем и работе с населением формируется достаточно медленными темпами. Важным направлением является повышение доверия к НКО со стороны населения на основе развития информационной системы гражданского сектора для предоставления обществу максимальной информации.*

**Ключевые слова:** *социально-ориентированные НКО, органы муниципального управления, формы взаимодействия, эффективность, потенциал некоммерческого сектора.*

**Для цитирования:** *Панчихина О. Ю., Ахметьянова Р. А. Взаимодействие органов местного самоуправления и социально-ориентированных некоммерческих организаций: состояние, вызовы и потенциал развития // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2020. № 3 (48). С. 52–59. DOI: 10.47598/2078-9025-2020-3-48-52-59*

Взаимодействие некоммерческих организаций (НКО) с муниципальными органами власти осуществляется через их привлечение к различным формам управления в муниципальных образованиях, осуществление контроля за деятельностью органов муниципальной власти, содействие самоорганизации населения. Развитие институтов гражданского общества означает эффективное делегирование полномочий. Внутригосударственные различия модернизации и региональные раз-

личия обуславливают уровень гражданского общества и, соответственно, институционализации его механизмов [5]. Потенциал некоммерческих организаций как институционального механизма по-прежнему востребован не в полном объеме [6]. Во взаимоотношениях с НКО с местными органами власти еще не все благополучно. Противоречивость интересов, ограниченность финансовой и имущественной поддержки порождают сложности во взаимодействии органов муниципальной вла-

сти с некоммерческим сектором [2]. Запрос на партнерские отношения не реализован ввиду того, что в существующих условиях органы местного самоуправления не способны к выстраиванию равноправного двустороннего диалога с НКО [7]. Со стороны НКО-сообщества существует запрос на формирование партнерских отношений с органами власти, но слабость сектора пока не позволяет его реализовать [9].

В рамках существующей модели взаимодействия с органами муниципальной власти на социально-ориентированные некоммерческие организации (СОНКО) возложено исполнение делегированных властью социальных обязательств, решение острых социальных проблем [4]. Сложная ситуация, обусловленная распространением COVID-19, актуализировала значимость социально-ориентированных организаций как поставщика социальных услуг. Возрастает роль СОНКО в оказании социальной поддержки различным слоям населения. Многие НКО республики участвуют в решении социальных проблем, свойственных различным категориям населения. НКО работают с самыми разными социальными группами, оказавшимися в трудной жизненной ситуации. Сравнительно небольшие масштабы деятельности и обслуживаемого контингента являются преимуществом, поскольку позволяют обеспечить индивидуальный подход и качество услуг [8].

В данной статье анализируются данные трех социологических опросов:

1) экспертный опрос руководителей СОНКО Республики Башкортостан. В анкетировании приняли участие 59 руководителей СОНКО Республики Башкортостан<sup>1</sup>;

2) экспертный опрос заместителей глав администраций по социальным вопросам муниципальных районов Республики Башкортостан, проведенный фондом социального, культурного и экономического развития Уфы «Об-

щественный фонд развития города» в сентябре — октябре 2018 г.;

3) социологическое исследование «Оценка уровня коррупции в Республике Башкортостан», проведенное Институтом стратегических исследований республики Башкортостан в 2019 году<sup>2</sup>.

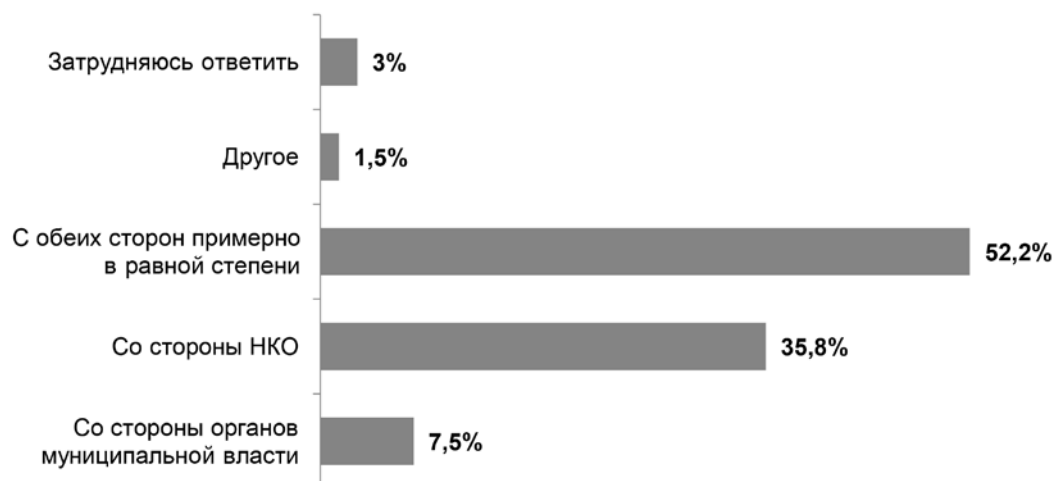
Состояние взаимодействия НКО и органов местного самоуправления является показателем уровня развития гражданского общества в регионе (рис. 1).

Результативность является показателем эффективности данного взаимодействия. 52,2% опрошенных заместителей глав администраций муниципальных районов отметили, что инициатива взаимодействия исходит с обеих сторон — примерно в равной степени, 35,8% — со стороны НКО и только 7,5% опрошенных — со стороны органов муниципальной власти. Согласно данному опросу, число респондентов (46,2%), понимающих взаимную пользу данного взаимодействия, еще раз подтверждает вывод лишь о становлении партнерских отношений НКО и муниципальных органов власти. Согласно позиции 38,8% заместителей глав администраций и 45,1% руководителей некоммерческого сектора, НКО и государственные, муниципальные учреждения — это партнеры, которые совместно должны решать проблемы граждан (рис. 2).

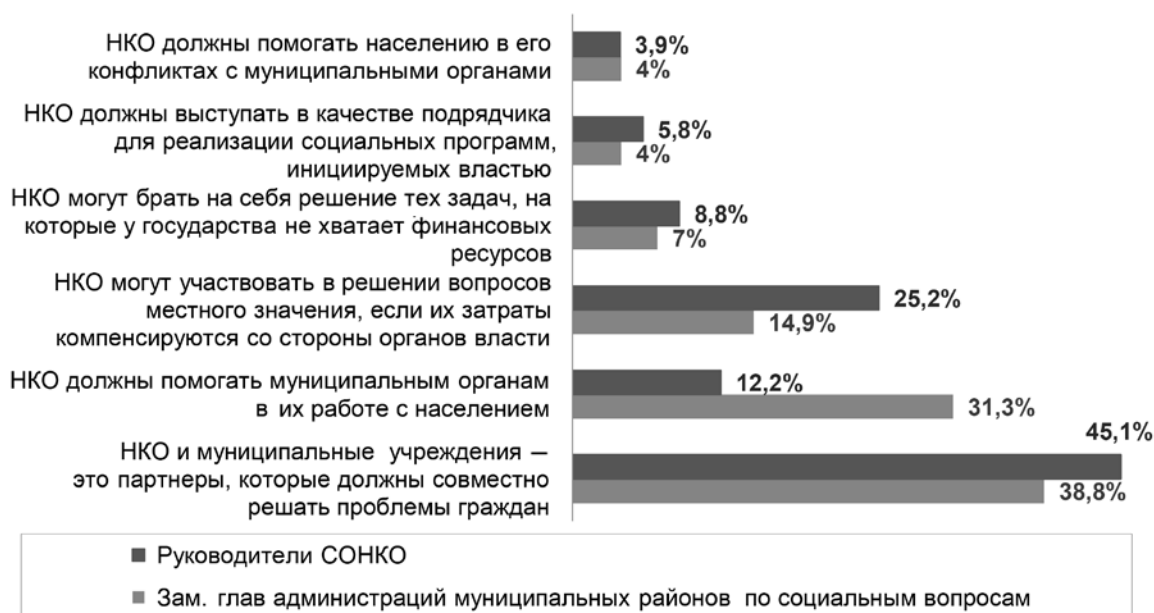
Данные экспертного опроса заместителей глав администраций по социальным вопросам муниципальных районов Республики Башкортостан позволяют сделать вывод о том, что процесс формирования партнерских отношений находится в стадии своей институционализации и инициатива взаимодействия в большей степени исходит со стороны НКО. Таким образом, несмотря на сложившийся в целом благоприятный НКО-климат в республике, отношение органов местного самоуправления к некоммерческому сектору как равноценно-

<sup>1</sup> Исследование было проведено исследовательским коллективом проекта «Матрица успешных практик СОНКО Республики Башкортостан» в рамках Гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, предоставленного Фондом Президентских грантов. Сроки полевых работ: август-сентябрь 2018 г.

<sup>2</sup> Социологическое исследование «Оценки уровня коррупции в Республике Башкортостан», 2019 г. Объект исследования: население Республики Башкортостан в возрасте от 18 до 75 лет. Исследование проводилось по стратифицированной выборке с квотированием на этапе отбора в домохозяйстве по половозрастной структуре. Общий объем выборочной совокупности — 1000 чел. Сроки полевых работ: ноябрь-декабрь 2019 г.



**Рисунок 1** — Распределение ответов респондентов на вопрос: «От кого, как правило, исходит инициатива взаимодействия?», в %<sup>1</sup>



**Рисунок 2** — Распределение ответов респондентов на вопрос: «Существуют различные точки зрения по вопросу взаимодействия общественных некоммерческих организаций органами местного самоуправления. С какими из приведенных высказываний Вы согласны», в %<sup>2</sup>

му партнеру в решении социальных проблем и работе с населением формируется достаточно медленными темпами.

Оказание поддержки СОНКО осуществляется согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах орга-

низации местного самоуправления в Российской Федерации» [11]. Законом определены различные формы материальной и нематериальной поддержки, дифференцированные по типам НКО [3]. Данные экспертных опросов свидетельствуют о преимущественном распро-

<sup>1</sup> Экспертный опрос заместителей глав администраций по социальным вопросам муниципальных районов Республики Башкортостан.

<sup>2</sup> Экспертный опрос руководителей социально-ориентированных некоммерческих организаций Республики Башкортостан.

странении нематериальных организационных форм взаимодействия [10]. Наиболее значимыми проблемами являются вопросы, касающиеся материальной и финансовой поддержки НКО со стороны органов муниципальной власти [12].

В тоже время не менее значимой проблемой является информированность населения о деятельности некоммерческого сектора. Данные исследования «Оценка уровня коррупции в Республике Башкортостан» показывают, что только 36,1 % респондентов понимают, что НКО способны решать проблемы в социальной сфере, предоставлять людям социальные услуги, в том числе 8,2 % респондентов считают, что они способны взять на себя решение многих социальных проблем. 27,6 % опрошенных отметили, что отчасти способны, но при тесном взаимодействии с государством. 36,8 % затруднились с ответом. 27,1 % считают, что про-

блемы в социальной сфере должно решать государство. Причиной низких оценок является недостаточный уровень информированности населения о деятельности НКО. Только 4 % опрошенных в курсе всех основных мероприятий, проводимых НКО в муниципальном образовании, в котором они проживают (табл. 1).

Следует признать уровень информированности о деятельности НКО в республике невысоким и достаточно противоречивым. Оценка уровня информированности респондентов коррелирует с их представлениями о результативности работы НКО. Примерно одинаковый процент, а именно — 36,3 % респондентов затрудняются ее оценить. 36,2 % опрошенных не могут назвать никаких результатов работы НКО. 21,1 % могут вспомнить какие-то незначительные вещи. И только 6,4 % могут перечислить довольно много примеров (табл. 2).

**Таблица 1** — Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как вы думаете, насколько население информировано о деятельности НКО в Вашем городе/районе?», %<sup>1</sup>

Ответы респондентов	Доля ответивших
Население в курсе всех основных мероприятий, проводимых НКО в нашем городе, селе	4,0
Население обычно знает (слышало) о большинстве проводимых мероприятий	13,5
Население иногда (редко) узнает что-то о деятельности общественных и/или некоммерческих организаций	23,8
Население не интересуется такая информация	21,2
Затрудняюсь ответить	37,4
Итого	100,0

**Таблица 2** — Оценка респондентами результативности работы НКО в вашем районе (городе)?», %<sup>2</sup>

Ответы респондентов	Доля ответивших
Да, виден, могу перечислить довольно много примеров	6,4
Можно вспомнить какие-то незначительные вещи	21,1
Не могу назвать никаких результатов	36,2
Затрудняюсь ответить	36,3
Всего	100,0

<sup>1</sup> Социологическое исследование «Оценки уровня коррупции в Республике Башкортостан», 2019 г.

<sup>2</sup> Там же.

По данным опроса 70,3% респондентов считают, что население не знает, чем занимаются общественные объединения и НКО. У 12% респондентов нет желания участвовать в их деятельности. Почти одинаковое количество, а именно 5,7% опрошенных, не видят смысла в их работе и 5,8% респондентов не имеют знаний, умений и навыков для участия в ней. Несмотря на чрезвычайно слабую известность деятельность НКО имеет потенциальную социальную базу поддержки в лице 10,8%, а именно среди 5,8% респондентов, выбравших ответ «у населения недостаточно знаний, умений и 5,0% респондентов, от-

метивших, что их «никто не приглашает к участию» (табл. 3).

Почти половина (44,2%) респондентов участвовали в благотворительных акциях НКО, в том числе давали деньги (небольшие суммы), продукты питания, одежду, различные бытовые предметы и другие ценности нуждающимся. Чуть больше 20% либо не могут вспомнить такие примеры, либо переводили деньги на счет в ответ на обращение к гражданам поддержать какую-либо благотворительную акцию. Только 1,7% респондентов участвовали в благотворительных акциях (концерты, аукционы и т.п.) в пользу конкретных учреждений (табл. 4).

**Таблица 3** — Причины неучастия населения в работе НКО, %<sup>1\*</sup>

Ответы респондентов	Доля ответивших
Население не знает, чем занимаются общественные объединения и некоммерческие организации	70,3
Нет желания участвовать в их деятельности	12,0
Не видят смысла в их деятельности	5,7
<b>У населения недостаточно знаний, умений и навыков для участия</b>	5,8
Участие в деятельности НКО несовместимо с учебой, работой, семьей, друзьями	1,1
Участие препятствует карьерному росту	0,1
<b>Никто не приглашает к участию</b>	5,0

\* Общая сумма ответов не равна 100%, поскольку респонденты могли дать несколько вариантов

**Таблица 4** — Оценка участия населения в благотворительной помощи нуждающимся, в благотворительных акциях, %<sup>2</sup>

Ответы респондентов	Доля ответивших
Не могу вспомнить такие примеры	23,9
Давали деньги (небольшие суммы), продукты питания, одежду, различные бытовые предметы и другие ценности нуждающимся	44,2
Переводили деньги на счет в ответ на обращение к гражданам поддержать какую-либо благотворительную акцию	20,6
Работали на добровольных началах, волонтером	2,7
Участвовали в благотворительных акциях (концерты, аукционы и т.п.) в пользу конкретных учреждений, нуждающихся в финансовой поддержке (детские дома, фонды помощи и т.п.)	1,7
Другое	7,0
Итого	100

<sup>1</sup> Социологическое исследование «Оценки уровня коррупции в Республике Башкортостан», 2019 г.

<sup>2</sup> Там же.

Происходящая в развитых странах трансформация системы управления направлена на повышение роли НКО и общественного контроля в области социальной политики [13]. В европейских странах развитие социально-ориентированных организаций направлено на замещение тех секторов социальной сферы, где государство недостаточно эффективно реализует свои функции. Механизмами устойчивого развития СОНКО являются их правовое регулирование, финансирование, допуск к тендерам на предоставление социальных услуг [14]. В настоящее время российские органы государственной власти активно внедряют механизмы поддержки СОНКО в данных направлениях, в том числе государственные меры поддержки в период пандемии.

У органов муниципальной власти и НКО есть большой потенциал развития взаимодействия в рамках партнерских отношений на основе внедрения эффективных механизмов сотрудничества. Развитие активности участия НКО в деятельности органов местного самоуправления станет возможно в том случае, если органами местного самоуправления будут созданы институциональные условия для их системного взаимодействия и партнерства. Для усиления субъектной роли НКО в решении вопросов местного значения, а также назре-

вших проблем муниципальных образований необходимо выстраивание системы продуктивного взаимодействия, основанного на четких, понятных и стабильных правилах [1].

Необходимо разработать новые целевые социальные программы муниципальных районов и городских округов по поддержке и развитию СОНКО, направленные на создание условий их качественного роста как реальных партнеров в проектах и эффективного посредника во взаимоотношениях с населением. Необходимо четко определить роль и функции НКО в социальном развитии муниципального образования. Для повышения активности участия в решении вопросов местного значения весьма значима организационная, материально-техническая, имущественная поддержка со стороны органов муниципальной власти.

Реализация потенциала социальной поддержки населения — доли граждан, выражающих свое желание к участию в деятельности НКО — возможна при усилении информационной политики в гражданском секторе, направленной на размещение и донесение до широких слоев населения информации о результативности деятельности НКО в решении социальных проблем, а также формирование к ним позитивного отношения и повышение доверия стороны населения.

### Литература

- [1] Ахметьянова, Р. А., Филиппова, Н. М. НКО-климат в Республике Башкортостан: потенциал развития // *Власть*. — 2018. — № 26 (3). — С. 25.
- [2] Бондалетов В. В. Организационные механизмы управляемой общественной самоорганизации: социологическое измерение // *Материалы Афанасьевских чтений*. — 2017. — № 2 (19). — С. 32.
- [3] Бровченко Н. В. Роль социально ориентированных некоммерческих организаций в реализации полномочий органов местного самоуправления // *Право и государство: теория и практика*. — 2019. — № 6 (174). — С. 43.
- [4] Волков Д. А. Рост общественной активности в России: становление гражданского общества или очередная тупик? // *Вестник общественного мнения*. — 2011. — № 2. — С. 10.
- [5] Гидденс Э. *Ускользящий мир* / пер. с англ. М. Л. Коробочкина. — М.: Весь мир. — 2004. — С. 21.
- [6] Киричек А. И. Механизмы взаимодействия власти с субъектами гражданского общества при организации межсекторного социального партнерства в субъектах Российской Федерации // *Вестник ТГЭУ*. — 2017. — № 3 (83). — С. 44.
- [7] Кочетков А. П. Гражданский контроль — важная форма взаимодействия государства и гражданского общества в России // *Политическая наука. Специальный выпуск*. — 2017. — С. 17.
- [8] Мерсиянова И. В., Беневоленский В. Б. Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях // *Вопросы государственного и муниципального управления*. — 2016. — № 4. — С. 17.
- [9] Носаненко Г. Ю. Модели взаимодействия «третьего сектора» и власти (по материалам эмпирического исследования) // *АНИ: экономика и управление*. — 2017. — № 1 (18). — С. 260.

[10] Панчихина О. Ю., Ахметьянова Р. А. Практика взаимодействия социально-ориентированных некоммерческих организаций и органов местного самоуправления (на примере Республики Башкортостан) // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). — 2018. — № 3 (40). — С. 24.

[11] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

[12] Чернышов А. Н. Взаимодействие государства и НКО: возможности, механизмы, проблемы и пути их решения // Управленческое консультирование. — 2018. — № 10 (118). — С. 89.

[13] Bosch N., Espasa M., Mora T. Citizen control and the efficiency of local public services // Environment and Planning C: Government and Policy. Pion Ltd, London. — 2012. — Vol. 30. — P. 248.

[14] Kuhlmann E., Allsop J., Saks M. Professional Governance and Public Control. A Comparison of Healthcare in the United Kingdom and Germany // Current Sociology. — 2009. — July. — Vol. 57 (4). — P. 511.

---

**PANCHIKHINA Olga,**

*Chairman of the Public Chamber of the Republic of Bashkortostan*

*E-mail: fondufa@mail.ru*

*Public Fund for City Development, Ufa, Russia*

**AKHMETYANOVA Rimma,**

*Candidate of Sociological Sciences*

*E-mail: ahmetyanova@isi-rb.ru*

*Center for Social Development and Human Capital Formation Studies  
of the State Autonomous Scientific Institution "Institute of Strategic Research  
of the Republic of Bashkortostan", Ufa, Russia*

## **INTERACTION BETWEEN SELF-GOVERNMENT AND SOCIALLY-ORIENTED NON-COMMERCIAL ORGANIZATIONS: CONDITION, CHALLENGES AND DEVELOPMENT POTENTIAL**

*The paper, based on the analysis of data from sociological surveys, deals with problems of interaction between local self-government bodies and non-commercial organization (NCO). The article states that the process of forming partnerships between local governments and NCOs is in the process of being institutionalized. The collaboration initiative is more in the hands of the non-profit sector. Despite the generally favorable NCO-climate in the Republic of Bashkortostan, the attitude of local governments towards the non-profit sector as an equal partner in solving social problems and working with the population is developing at a rather slow pace. An important direction is to increase public confidence in the NCO through the development of civil sector information system to provide the best information to society.*

**Key words:** *non-commercial organizations (NCO), local self-government, forms of interaction, efficiency, capacity of the non-profit sector.*

### **References**

[1] Akhmetyanova, R. A., Filippova. N. M. NKO-klimat v Respublike Bashkortostan: potencial razvitiya // [NPO-climate in the Republic of Bashkortostan: Development Potential] // Vlast` [Power]. — 2018. — No. 26 (3). — P. 25.

[2] Bondaletov V. V. Organizacionny`e mexanizmy` upravlyaemoj obshhestvennoj samoorganizacii: sociologicheskoe izmerenie // [Organizational Mechanisms of Controlled Social Self-Organization: Sociological Dimension] // Materialy` Afanas`evskix chtenij [Materials of Afanasiev's readings]. — 2017. — No. 2 (19). — P. 32.

[3] Brovchenko N. V. Rol` social`no orientirovanny`x nekommercheskix organizacij v realizacii polnomochij organov mestnogo samoupravleniya [The Role of Socially Oriented Non-Profit Organizations in the Implementation of the Powers of Local Self-Government Bodies] // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika [Law and State: Theory and Practice]. — 2019. — No. 6 (174). — P. 43.

[4] Volkov D. A. Rost obshhestvennoj aktivnosti v Rossii: stanovlenie grazhdanskogo obshhestva ili ocherednoj tupik? [Growth of Social Activity in Russia: the Formation of Civil Society or Another Dead End?] // Vestnik obshhestvennogo mneniya [Bulletin of Public Opinion]. — 2011. — No. 2. — P. 10.

[5] *Giddens E. Uskol`zayushhij mir / per. s angl. M. L. Korobochkina* [The Elusive World / transl. from English by M. L. Korobochkin]. — Moscow : The whole world, 2004. — P. 21.

[6] *Kirichek A. I. Mexanizmy` vzaimodejstviya vlasti s sub``ektami grazhdanskogo obshhestva pri organizacii mezhsektornogo social`nogo partnerstva v sub``ektax Rossijskoj federacii* [Mechanisms of Interaction between the Authorities and the Subjects of Civil Society in the Organization of Intersectoral Social Partnership in the Subjects of the Russian Federation] // *Vestnik TGE`U* [Bulletin of the Pacific State University of Economic]. — 2017. — No. 3 (83). — P. 44.

[7] *Kochetkov A. P. Grazhdanskij kontrol` — vazhnaya forma vzaimodejstviya gosudarstva i grazhdanskogo obshhestva v Rossii* [Civil control — an Important Form of Interaction between the State and Civil Society in Russia] // *Politicheskaya nauka. Special`ny`j vy`pusk* [Political Science. Special issue]. — 2017. — P. 17.

[8] *Mersiyanova I. V., Benevolenskiy V. B. Preimushhestva NKO kak postavshhikov social`ny`x uslug: aprobaciya v rossijskix usloviyax* [Advantages of NPOs as Providers of Social Services: Approbation in Russian Conditions] // *Voprosy` gosudarstvennogo i municipal`nogo upravleniya* [Issues of state and Municipal Management]. — 2016. — No. 4. — P. 17.

[9] *Nosanenko G. Yu. Modeli vzaimodejstviya "tret`ego sektora" i vlasti (po materialam e`mpiricheskogo issledovaniya)* [Models of Interaction between the "Third Sector" and the Authorities (Based on Empirical Research)] // *ANI: e`konomika i upravlenie* [ANI: Economics and Management]. — 2017. — No. 1 (18). — P. 260.

[10] *Panchikhina O. Yu., Akhmetyanova R. A. Praktika vzaimodejstviya social`no-orientirovanny`x nekommercheskix organizacij i organov mestnogo samoupravleniya (na primere Respubliki Bashkortostan)* [Practice of Interaction between Socially Oriented Non-Profit Organizations and Local Governments (on the Example of the Republic of Bashkortostan)] // *Vestnik BIST (Bashkirskogo instituta social`ny`x texnologij)* [Bulletin of the BIST (Bashkir Institute of Social Technologies)]. — 2018. — No. 3 (40). — P. 24.

[11] *Federal`ny`j zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ "Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii"* [Federal Law dated October 06, 2003 No. 131-FL "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation"] // *SZ RF* [Code of Laws of the Russian Federation]. — 2003. — No. 40. — Art. 3822.

[12] *Chernyshov A. N. Vzaimodejstvie gosudarstva i NKO: vozmozhnosti, mexanizmy`, problemy` i puti ix resheniya* [Interaction between the State and Non-Profit Organizations: Opportunities, Mechanisms, Problems and Ways to Solve them] // *Upravlencheskoe konsul`tirovanie* [Management Consulting]. — 2018. — No. 10 (118). — P. 89.

[13] *Bosch N., Espasa M., Mora T. Citizen control and the efficiency of local public services* // *Environment and Planning C: Government and Policy*. Pion Ltd, London. — 2012. — Vol. 30. — P. 248.

[14] *Kuhlmann E., Allsop J., Saks M. Professional Governance and Public Control. A Comparison of Healthcare in the United Kingdom and Germany* // *Current Sociology*. — 2009. — July. — Vol. 57 (4). — P. 511.