

УДК 328(470+571)
ББК Ф033.1

СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫЙ СЕКТОР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ЕСТЬ ЛИ «ТОЧКИ РОСТА»?

*Заболотная Галина Михайловна., доктор
социологических наук, профессор кафедры
государственного и муниципального управления
Тюменский государственный университет
zab-galina@yandex.ru*

*Матевосян Мариэта Тиграновна.,
магистрант направления «государственное и
муниципальное управление»
Тюменский государственный университет
marietchka@mail.ru*

Socially oriented sphere of civil society: ARE there «growing points»?

***Zabolotnaya Galina Mehilovna**
– Doctor of sociological science,
Professor of State and Municipal Chair
of Tyumen State University
Matevosian Marieta Tigranovna,
the 1st year student of Magistracy
of Tyumen State University, specialization
«State and Municipal Management»*

Аннотация

В статье анализируются институциональные, инфраструктурные, экономические и другие факторы, определяющие современное состояние социально ориентированных некоммерческих организаций. Обобщая эмпирический материал, авторы выделяют проблемы, ограничивающие потенциал некоммерческих организаций в практиках социального партнерства с органами власти и предлагают пути их решения

Ключевые слова: гражданское общество, социально ориентированные некоммерческие организации добавить социально ориентированные, социальное партнерство, доверие, государственная поддержка некоммерческих организаций

Key words: civil society, socially oriented not-for-profit organizations, social partnership, trust, government support for non-profit organizations (NPO).

Annotation

The article analyzes institutional, infrastructural, economic and other factors determining the current state of socially oriented non-profit organizations. Summarizing empirical material the authors emphasize problems, restricting potential of non-profit organizations in practice of social partnership with authorities, and propose solutions to the problems.

Связь между развитием демократических процессов и правом граждан создавать свои ассоциации, влиять на процессы принятия решений и их реализацию, контролировать власть и требовать от нее отчетности – неоспорима. Столь же очевидной является роль гражданских ассоциаций и, прежде всего, социально ориентированных некоммерческих организаций в решении социальных, культурных и экологических проблем. Не случайно, среди аналитиков и практиков приобретают популярность «сервисная» модель» гражданского общества и выделение в последнем «политического общества» и сектора, включающего в себя социально ориентированные организации [1]. Именно последним российской властью предложены социальное партнерство, финансовая, информационная и консультативная поддержка.

Институциональное подтверждение курса на социальное партнерство проявилось в закреплении в законодательстве термина «социально ориентированные некоммерческие организации»; в принятии и реализации федеральной, региональных и муниципальных программ, предусматривающих поддержку подобных НКО; в законодательном закреплении возможности конкурировать с бюджетными организациями за право оказывать услуги в сфере социального обслуживания (Федеральный закон № 442-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации»); в

привлечении общественных организаций к независимой оценке качества работы организаций, оказывающих социальные услуги. Принятый в 2014 г. федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» при всей своей противоречивости повысил значимость работы общественных советов и региональных общественных палат. Несмотря на неоднозначную оценку отдельных правовых новаций (в частности, Федерального закона №121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»), в целом, экспертное сообщество признает, что изменения в законодательстве отвечает задаче развития социально ориентированного сектора НКО.

Расширены объемы финансовой поддержки СО НКО со стороны государственных органов власти и местного самоуправления в рамках соответствующих программ. Так, например, в 2014 г. объем поддержки из федерального бюджета составил 10,3 млрд. рублей, из которых почти 2,7 млрд. рублей были распределены в рамках трех конкурсов президентских грантов [2]. Недостаток экономических ресурсов СО НКО региона и муниципальных образований призваны компенсировать грантовая поддержка в рамках реализации принятых программ, передача им в безвозмездное пользование имущества. Например, в Тюмени в 2013 г. объем грантовой поддержки составил 14 млн.758 руб., которую получили 59 НКО (при этом на территории города в этот период было зарегистрировано 3068 организаций, из которых собственно к социально ориентированным было отнесено 1771 НКО). Согласно принятой муниципальной программе», объем поддержки в 2014 – 2017 годах должен составить 40809,6 тыс. руб. (более 10 млн. руб. ежегодно) [3]. Конечно, объемы финансирования не являются достаточными. Но с учетом того, что регион и ее областная столица, как и другие территории страны, сегодня вынуждены экономить на своих расходах, реализацию программы следует оценить как позитивный факт. Следует добавить, что общественные организации получают поддержку из областного бюджета. Принятая комплексная региональная программа «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Тюменской области на 2013-2015 годы» с объемом финансирования в 694 346,0 тыс. руб. предполагает

поддержку деятельности НКО, работающих в сфере социальной защиты населения, образовании и науке, культуре, межнациональных отношений и молодежной политики.

Вместе с тем адекватная оценка реальной экономической помощи СО НКО через комплексную программу затруднена в силу отсутствия на сайтах областных департаментов, связанных с этой программой, реестров НКО, получающих государственную поддержку, так и в силу расширительного подхода к определению спектра организационно-правовых форм некоммерческого сектора, что приводит к включению сюда и НКО, созданные по инициативе самих граждан и организационно независимых от органов власти, и преобразованные в автономные учреждения и некоммерческие организации бюджетные учреждения.

В регионах формируются и другие компоненты инфраструктурной поддержки деятельности СО НКО. Так с 1999 г. в Тюмени функционирует Благотворительный фонд развития города Тюмени, аккумулирующий благотворительные средства бизнеса и населения. Фактически фонд в настоящее время выполняет функции ресурсного центра как по отношению к НКО, функционирующим в областной столице, но и для НКО всего региона. Фондом по соглашению с Министерством экономического развития Российской Федерации в 2012 г. была реализована программа «Межрегиональный ресурсный центр для развития и поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Уральском федеральном округе», нацеленная на продвижение в субъектах УрФО информационных, консультационных, методических услуг, грантовой поддержки СО НКО, передовых социальных технологий, а так же обучение активистов [4].

Появившиеся общероссийские и региональные сайты, в том числе и общественных палат субъектов РФ и органов власти ориентированы на раскрытие информации о деятельности НКО, об условиях предоставления поддержки со стороны государственных органов власти и местного самоуправления, о нормативной правовой базе, регулирующей деятельность

общественных организаций, а так же ставят своей задачей тиражирование передовых социальных практик некоммерческих организаций.

Расширение финансовых и нематериальных форм поддержки, несомненно увеличивают потенциал СО НКО. Но вопрос об ограниченности ресурсов некоммерческого сектора как участника практик социального партнерстве остается открытым. Сохраняется целый ряд внешних и внутренних проблем, ограничивающий эффективность СО НКО. Одна из них – сохраняющийся низкий уровень доверия к ним со стороны населения и бизнеса, что затрудняет привлечение к реализации социально значимых проектов добровольцев и партнеров, а так же и выступает препятствием для негосударственного донорства. Подобная ситуация фиксируется результатами многочисленных эмпирических исследований, в том числе проведенных с участием одного из авторов этой статьи [5], озвучивается Общественной палатой РФ. Речь идет как о состоянии межличностного доверия, уровень которого по оценке некоторых исследователей, в два-три раза ниже, чем в ряде европейских стран [6], так и институциональном доверии (доверие к определенным социальным и политическим институтам) и в целом базовом социальном доверии. И хотя нельзя с точностью определить, какой уровень последнего является оптимальным для формирования гражданских ассоциаций и развития добровольчества, но несомненно, что его состояние в современном российском обществе сдерживает гражданский активизм.

Результаты проведенного нами опроса жителей города Тюмени свидетельствует о противоречивости восприятия гражданской социальной активности. В целом молодежь, а так же респонденты среднего возраста, чье гражданское становление пришлось на годы активных демократических перемен (середина 1980-х – начало 1990-х годов), видят прямую связь между гражданским обществом и развитием контроля над властными структурами, снижением уровень коррупции чиновников, решением социальных и политических проблем общества. Опрошенные осознают и связь между демократическим развитием и качествами граждан, а так же политических институтов. Такие классические ценности, как свобода, равенство, по мнению опрошенных, невозможны без правовой компетенции самих граждан, а для выстраивания диалога с властью необходима соответствующая компетенция всех участников, участвующих в

диалоге. В сознании горожан развитие демократических процессов тесно переплетается с такими гражданскими качествами, как инициативность и самостоятельность. Правда самостоятельность, по мнению 12% респондентов, может представлять некоторую опасность для самого общества именно в силу отсутствия достаточных знаний и компетенций как у населения, так и у наиболее активной его части – общественности. Соответственно, опрошенные не исключили возможности использовать регулирующее и контролирующее воздействие государства по отношению к гражданским ассоциациям. Но это воздействие не должно принимать форму навязывания последним своей воли, а должно приносить «взаимную выгоду». При этом опрошенные не проявляют собственного интереса к добровольческой работе, хотя и могут поддерживать отдельные акции (сбор помощи пострадавшим от стихийных бедствий, жителям Донбасса, больным детям и др.). Более половины респондентов (55%) признают недостаточный уровень собственной активности и активности других граждан для развития гражданских институтов.

Имея общее представление об общественных объединениях, большинство опрошенных горожан в то же время не знают, что следует понимать под некоммерческими организациями. Мнения остальных респондентов разделились: одни рассматривают НКО через социальную функцию (оказание социальных услуг населению, благотворительность), другие – через контрольную функцию (надзор за деятельностью власти), третьи подчеркивают их исключительно некоммерческий и негосударственный характер. Для 8,9% респондентов – это псевдо-НКО. Более половины опрошенных (56%) невысоко оценили роль НКО в жизни города и региона, что, видимо, связано со стереотипом восприятия общественных организаций как созданных «сверху» (например, подобное мнение часто высказывается в отношении профсоюзов и некоторых молодежных объединений), неверием в их эффективность как способу защиты и продвижения как общественных, так и групповых интересов. В числе причин подобного отношения к НКО можно отнести отсутствие широких коммуникационных связей между организациями и населением, когда горожане мало что знают о гражданских инициативах. Сайты, о которых мы говорили выше, интересны, прежде всего, самим активистам и могут быть использованы для расширения

коммуникационного взаимодействия СО НКО и для тиражирования их опыта. Но информация этих сайтов остается малоизвестной для рядовых граждан.

Отношение к событиям последнего года подтверждает, что горожане равнодушны к разным сторонам социальной и политической жизни страны и региона, обладают гражданским самосознанием. В этом плане можно говорить о потенциале поддержки населением СО НКО при условии, что последние сумеют предложить социально-значимые инициативы, дающие реальную отдачу и воплотить их в социальной практике. А до тех пор большинство СО НКО сохраняют свою малочисленность и небольшой ресурс волонтерской поддержки (исключение составляют молодежные организации). Как показало исследование, проведенное в 2012 г. в субъектах, входящих в состав УрФО, в рамках Благотворительной программы «Межрегиональный ресурсный центр для развития и поддержки социально ориентированных организаций в Уральском федеральном округе», большинство СО НКО являются узкой группой единомышленников: численность половины из них не превышает 5 человек, еще 17,6% некоммерческие организации имеют от 6 до 10 сотрудников. При этом 64% опрошенных активиста указали, что на постоянной основе с ними сотрудничают до 10 волонтеров, такое же количество добровольцев может регулярно привлекаться половиной СО НКО, 43% организаций имеют возможность в отдельных случаях привлекать волонтеров [7].

Опрошенные нами активисты СО НКО в целом положительно оценивают возможность напрямую взаимодействовать с органами власти города и области, используя для этого созданные общественные советы при департаментах Тюменской области, Общественный совет города Тюмени, Гражданский форум (с 2013 г. – Общественную палату) Тюменской области. И представители власти, и общественность подтвердили обоюдную заинтересованность в сотрудничестве и диалоге. Так, один из участников нашего экспертного опроса следующим образом оценил роль общественных советов: «советы полезны не только тем, что ты как представитель той или иной социальной группы пытаешься донести до власти новые идеи и интересные проекты, но и тем, что ты лично видишь результат как своей деятельности, так и своих коллег по совещательному институту. Когда это становится известно людям, они совершенно по-другому начинают воспринимать

органы власти и обретают уверенность, что и их предложения будут услышаны и реализованы».

Для власти партнерство с СО НКО – это возможность использовать привлеченные гражданскими ассоциациями внебюджетные ресурсы, добровольческий и лидерский потенциал для решения социальных и экологических проблем. Кроме того, отсутствие издержек на преодоление бюрократических барьеров и соответственно большая оперативность в принятии решений по сравнению с подведомственными органам власти организациям, оказывающим социальные услуги; приближенность к потребностям и нуждам населения; креативный потенциал, позволяющий порождать социальные и технологические инновации, делают некоммерческие организации потенциально эффективной стороной этого партнерства. Эксперты так же признают незаменимость СО НКО в решении проблем социальной эксклюзии; в работе с группами граждан, которые, как правило, сами не обращаются за помощью в органы власти, и в тех социальных сервисах, до которых «не дошли руки» органов социальной защиты. Вместе с тем высказываются и более сдержанные оценки участия СО НКО в определенных социальных сервисах. Эти опасения касаются степени профессиональной подготовки людей, которые могут привлекаться к оказанию услуг, требующих специальной подготовленности (уход за больными, инвалидами и т.д.); возможности усиления конкуренции за бюджетное финансирование с автономными организациями, подведомственными органам власти. Некоммерческие организации подчас не имеют навыков заниматься фуандрайзингом, привлекать благотворительные ресурсы бизнеса и граждан, эффективно использовать предоставленную финансовую поддержку. К этому следует добавить наблюдение экспертов, изучающих российский опыт, что по мере профессионализации некоммерческих организаций происходит расширение предоставления ими платных услуг.

Для СО НКО подобное сотрудничество дает возможность найти у власти понимание проблем своих клиентских групп, получить экономическую и информационную поддержку от органов власти.

Реализация социального партнерства предполагает, как минимум, что общественность способна четко и внятно выразить свое мнение, предложить свою

«повестку дня» для диалога, внести предложения по решению поставленных задач. В идеале же общественность должна быть способна выступить в роли экспертного сообщества. Критерием результативности такой формы взаимодействия общественности и власти является отражение предложений общественности в нормативной практике, в официальных документах. Недостаток экспертного потенциала, экономических и правовых знаний, а подчас слабое понимание разделения полномочий между разными уровнями власти, их финансовых и нормативных возможностей ограничивают полноценное взаимодействие СО НКО и органов власти. Наличие данной проблемы признали активисты, участвовавшие в нашем экспертном опросе. В частности были высказаны следующие мнения:

- «такого явления, как «прозрачный бюджет» не бывает. Формирование и принятие бюджета – это настолько сложное действие, к сожалению, в городе специалистов из числа общественности, способных осуществлять некое участие в бюджетном процессе, мало»;

- «пусть каждый занимается своим делом. Есть депутаты, уполномоченные заниматься бюджетом, принимать и контролировать его исполнение. Если мы придем к тому, что органы власти будут сидеть и объяснять принятие бюджета, то куда мы придем?»

Решение выявленных проблемных моментов (как и других, которые мы не затронули в статье) выступают «точками роста» социально ориентированного сектора гражданского общества. Возможности социальной отдачи СО НКО связаны с преодолением дефицита доверия со стороны населения и бизнеса, что позволит привлечь к реализации проектов личные и корпоративные ресурсы, а так же преодолеть кадровый и волонтерский дефицит, который испытывают общественные организации. Требуется более масштабная информационная поддержка СО НКО. Телевидение и радио – наиболее доступные для рядовых граждан каналы СМИ – так же могут способствовать формированию позитивного имиджа гражданских ассоциаций, популяризируя опыт работы последних в различных сферах, реализацию ими значимых проектов. СМИ должны присоединиться и к решению задачи, связанной с продвижением социальной ответственности бизнеса и развитием донорства по отношению к СО НКО. Получаемая методическая и информационная поддержка должна быть дополнена

обучающими семинарами по фаундрайзингу, маркетинговым стратегиям, связям с общественностью, по формированию навыков проектирования.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Более подробно см.: Заболотная Г.М. Российское гражданское общество: политический или социальный капитал? // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. – 2012. – № 1(32). – С. 33.

2. Некоммерческий сектор – 2014. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.asi.org.ru/nekommercheskij-sektor-2014-10-tem-goda-po-versii-asi/e>

3. Об утверждении муниципальной программы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в городе Тюмени на 2014 - 2017 годы»: распоряжение Администрации города Тюмени № 321-рк от 2 июня 2014 г. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.cftyumen.ru>

4. Благотворительная Программа «Межрегиональный ресурсный центр для развития и поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Уральском федеральном округе» [Электронный ресурс] – URL: <http://www.cftyumen.ru/aktualno/mrts-dlya-sotsialno-orientirovannyih-nko>

5. Заболотная Г.М. Доверие как социальный капитал гражданских ассоциаций: социологический анализ // Экономические и экологические проблемы в меняющемся мире. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2010; Заболотная Г.М. Потенциал некоммерческих организаций региона в практиках социального партнерства с органами власти // Модернизация права, экономики и управления в современной России и ее регионах: проблемы теории и практики. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2012.

6. Муравьева В. Прозрачность и подотчетность российских НКО как ресурс повышения эффективности их деятельности // Повышение доверия к некоммерческим организациям: российский контекст: сборник материалов. – СПб.: Агентство социальной информации, 2012. – С. 8.

7. Отчет о проведенном социологическом исследовании «Состояние и проблемы развития социально ориентированных некоммерческих организаций Уральского федерального округа». – Тюмень, 2012 [Электронный ресурс] – URL: <http://www.cftyumen.ru/proektyi/arhiv%20projekt/>