

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

И. Н. ГУКОВА

*Белгородский
государственный
университет*

e-mail: igukova@bsu.edu.ru

В статье показана роль негосударственных некоммерческих организаций в формировании государственной социальной политики. Выявлены основные причины их низкой активности. Рассмотрены альтернативные пути взаимодействия ННКО с органами власти в сфере социальной политики на основе социального партнерства.

Ключевые слова: негосударственная некоммерческая организация, государственные органы власти, социальная политика, социальное партнерство.

Одной из концептуальных особенностей политических и экономических преобразований в России с начала 90-х гг. явилось то, что население не рассматривалось руководством страны как базовый ресурс для достижения политической и экономической стабильности и активный участник перемен. В значительной степени это стало причиной неудачи реформ. Большинству россиян утраченную уверенность в завтрашнем дне, потерю социального статуса и сбережений вдруг обретенные свободы не компенсировали. Не умея воспользоваться ими, подавляющая часть граждан, привыкших к государственной опеке, ощутила «социальную заброшенность» и потребность в поддержке со стороны государства.

Однако, активное меньшинство все же сумело проявить себя в новых условиях. Наиболее предприимчивые обратились к бизнесу, политике. Кроме того, выявились деятельные граждане с задатками лидеров и «социальных реформаторов», проявляющие некоммерческие инициативы во благо общества. Эти люди и инициативы сформировали особое пространство, называемое некоммерческим сектором. Именно в этой сфере получили наибольшее распространение гражданские инициативы, для которых характерны приверженность демократическим идеям, осознание неразрывности понятий «право» и «ответственность» и умение использовать полученные права и свободы для изменения собственной жизни и достижения общественно значимых целей.

Во всем мире гражданские инициативы являются тем самым элементом «социального капитала», без которого невозможно эффективное развитие общества и демократического государства. Исследования показывают, что в странах, строящих демократию, активный экономический рост происходит именно в тех регионах, где есть традиции гражданских объединений и участия в управлении, т.е. аккумулируется социальный капитал. Инициативы граждан позволяют создать не формальную, «манипулятивную демократию», когда после выборов от человека уже ничего не зависит, но ассоциативную демократию, основанную на гражданском участии и принципах субсидиарного государства.

Негосударственные некоммерческие организации (ННКО) и в том числе, общественные объединения, служат посредником между государством и населением, выводя принятие управленческих решений за узкие рамки политической элиты, организуя публичный диалог по ключевым вопросам развития страны, расширяя самоуправление, утверждая активную гражданственность и ответственность людей за собственную судьбу и судьбу государства.

Во время смены социально-экономических формаций, когда государство должно принимать нетривиальные решения и апробировать различные варианты политических действий, гражданские структуры выступают надежным проводником обратной связи от населения к власти, при их помощи официальные структуры получают информацию об эффективности или неэффективности своих действий и реакции общества на них.



В плюралистическом демократическом обществе, где сталкиваются нередко противоположные групповые и индивидуальные интересы, именно гражданские структуры, принимая функцию посредника, обеспечивают ненасильственное и правовое разрешение конфликтов. В российском обществе с его устойчивой традицией директивных решений и подавления инакомыслия, эта роль негосударственных некоммерческих организаций должна быть особенно весомой.

Деятельность ННКО сокращает разрыв между властью и обществом, снижает социальную напряженность, смягчает протестный потенциал населения. Благодаря приобретенному в последние десятилетия опыту самоорганизации и профессионализму, отечественные гражданские объединения представляют собой не только значительный кадровый, но и интеллектуальный ресурс для выработки государственной политики в самых разных сферах и принятии управленческих решений.

Именно гражданские инициативы, гражданский контроль и образование способны сейчас заложить основу правового государства, повсеместного соблюдения законности, защиты прав человека и гражданина, предотвращения коррупции – наиболее острых проблем, тормозящих развитие страны. С помощью гражданских структур возможна и большая прозрачность государственного управления, следовательно, повышения доверия граждан к государственным институтам.

Принадлежность организаций к неправительственному негосударственному сектору определяется рядом специфических характеристик. От государственной организации они отличаются меньшей зависимостью от вертикальных ведомственных структур; большей возможностью привлечения различного рода ресурсов; более четкой ориентацией на неоднородный спрос на частично общественные блага (образование, здравоохранение, социальное обеспечение и др.); меньшей бюрократичностью организационной структуры управления, плюрализмом в принятии решений. Отличие некоммерческой организации от коммерческой в особенностях перераспределения прибыли. Они производят товары и оказывают услуги по более низким ценам за счёт мобилизации и принятия труда добровольцев (людей, осуществляющих благотворительную деятельность в форме безвозмездного труда). Другим основанием выделения третьего сектора является организационная природа составляющих его элементов. Это позволяет отграничить его от сферы неформальной помощи и поддержки между друзьями и родственниками, равно как и от не имеющих организационных форм социальных движений, общественных инициатив.

Таким образом, ННКО не инкорпорированы в государственную структуру и не рассматривают получение прибыли основной целью своей деятельности.

Современный негосударственный некоммерческий сектор неоднороден – организации, его составляющие, существенно варьируются по сферам деятельности (правозащитные, экологические, профессиональные, политические, религиозные, социальной защиты, спортивные, образовательные, оздоровительные); по видам деятельности (просветительские, издательские, научно-исследовательские, реализующие программы дополнительного образования, по охране здоровья, социальному обслуживанию населения); по целевым группам (на которых направлена деятельность организации: ветеранские, женские, детские, молодежные, пенсионеров, инвалидов, семей, пострадавших от радиоактивных катастроф, национальных меньшинств); по организационно-правовым формам (общественные объединения (организация, движение, фонд, учреждение, орган общественной самодеятельности), автономная некоммерческая организация, некоммерческое партнерство); по наличию членства (членские – индивидуальное, коллективное, смешанный тип, и не предусматривающие членства).

Наиболее распространенной является классификация по целевой аудитории и направленности деятельности. Выделяют четыре типа ННКО:

1. ННКО, целевой группой которых являются члены этих организаций. Среди них различают два подкласса:



– «организации взаимопомощи», объединяющие людей по принципу общей проблемы (организации инвалидов, ассоциации родителей одаренных детей), по демографическому или гендерному признакам, по характеру сексуальной ориентации;

– «организации клубного типа», включающие разнообразные группы самосовершенствования, клубы по интересам и т.д.

2. Организации, направленные на решение отдельных проблем, не связанных с проблемами самих их членов. Здесь также выделяются два подкласса:

– организации социальной направленности (благотворительные организации), нацеленные на решение человеческих проблем (престарелых, многодетных, безработных), и конкретных типов проблем (проблемы бездомности, СПИДА);

– организации «экологической» направленности (защита окружающей среды, памятников культуры);

3. Правозащитные организации, как традиционного типа, так и группы гражданского контроля, включающие и контроль за действиями исполнительной власти, и контроль за процедурой выборов;

4. Инфраструктурные организации, миссия которых в содействии деятельности других некоммерческих организаций в широком смысле: правовое обеспечение некоммерческого сектора; ННКО, совмещающие исследовательскую и образовательную деятельность; информационные и просветительские центры, действующие в рамках общественного движения (женского, экологического); центры поддержки¹.

Если организации первого и третьего типа действуют преимущественно на волонтерских началах, то для инфраструктурных, а также и для сильных организаций благотворительной направленности более свойственна профессиональная работа с привлечением специалистов высокого уровня.

Процесс становления некоммерческого сектора в России начался в 90-е гг. XX в. По данным Госкомстата число зарегистрированных организаций за это время составило около 275 тысяч². В 1995г количество ННКО превысило государственные и муниципальные учреждения вместе взятые.

Сегодня ежегодное увеличение числа этих организаций в доле всех юридических лиц превышает 1,5%, однако, нужно учитывать, что многие организации существуют формально, либо вообще прекратили свою деятельность, так как действующие нормы законодательства не обязывают ликвидировать подобные юридические лица.

На сегодняшний день российский некоммерческий сектор прошел путь от единичных инициатив до массового общественного движения. По данным Госкомстата, количество некоммерческих организаций всех организационно-правовых форм на 1 января 2004г составило около 580 тыс. ННКО³.

Масштабы российского некоммерческого сектора на сегодняшний день сопоставимы с другими некоммерческими учреждениями страны, работающими в сфере социального обслуживания населения, образования, здравоохранения, социальной защиты.

Таким образом, современные российские ННКО – достаточно мощная система, аккумулирующая ежегодно увеличивающийся объем человеческих, финансовых, материальных и организационных ресурсов и потенциал гражданского действия. Главной и базовой проблемой государства, связанной с некоммерческими организациями на протяжении последнего десятилетия остается отсутствие внятной стратегии и тактики использования этого постоянно растущего потенциала.

¹ См.: Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М., 2004. С. 103.

² См.: Алексеева О.П., Джигладзе Г.Д., Доненко И.В. и др. Государственная политика в области содействия гражданским инициативам: позиция неправительственных организаций: Материалы первой национальной конференции некоммерческих организаций России. (Москва, 11-14 июля 2000 г.). М., 2000. С. 21.

³ См.: <http://www.mdoo.ru>.



Наиболее широкой областью проявления деятельности ННКО в России стала социальная сфера. В качестве основных предпосылок появления этих организаций в социальной сфере стали снижение доверия к государственной системе социальной защиты, рост самоопределения личности в современном мире, а также многомерные причинные связи между долгосрочной безработицей и зависимостью от социальной помощи (низкая квалификация, проблемы ментальной и психологической адаптации).

В настоящее время в социальной сфере сосредоточено около 60% негосударственных организаций, обслуживающих до 30 млн. граждан ежегодно, и снимающих значительное бремя с государственного бюджета⁴. Количество граждан, вовлеченных в отношения с неправительственным сектором, пользующихся его услугами или имеющих непосредственное отношение к нему постоянно возрастает, потому что фактически ННКО – это главный источник инноваций в сфере социальных услуг и социальной защиты. Многие социальные услуги сегодня можно получить только в негосударственных организациях. Инновационный потенциал ННКО вытекает из самого характера их деятельности. Негосударственные организации мобильнее, ближе к потребителю услуг, способны быстрее меняться и подстраиваться под ситуацию, чем бюджетные учреждения. ННКО, как правило, лучше знают потребности своей целевой группы и обладают более высокой мотивацией. Кроме того, объединяясь в сети, ННКО обмениваются профессиональным опытом и создают те самые инновационные социальные продукты. Еще одно преимущество ННКО состоит в том, что им приходится конкурировать с бюджетными организациями, предлагая лучшее качество обслуживания за меньшие или сравнимые деньги. Государственные и муниципальные учреждения не имеют стимулов к повышению качества своей работы, поскольку финансирование им предоставляется без условий. Напротив, негосударственная организация, которая получает финансирование на конкурсной основе, должна предложить более выгодный проект и продемонстрировать четкий результат. Разумеется, в социальной сфере речь о прибыльности не идет, но сотрудничество с ННКО позволяет государству более экономно и рационально расходовать свои ресурсы.

Кроме того, предоставляя рабочие места, некоммерческие организации способствуют профессионализации рынка труда и повышению трудовой мобильности населения.

Однако, сегодня в России потенциал ННКО реализован недостаточно. У большинства российских ННКО нет текущего финансирования, и они обречены на ситуативную деятельность. Такие организации могут реализовать разовый, пилотный проект, в лучшем случае обслуживают небольшую группу населения в конкретной местности и не более того. Основные источники доходов ННКО – это членские взносы и пожертвования со стороны бизнеса. Полноценного рынка социальных услуг в России не существует, поскольку система социальной помощи монополизирована бюджетными учреждениями. Эти учреждения всегда находятся в более выгодной позиции, чем ННКО. С одной стороны, они имеют постоянное гарантированное финансирование, которое привязано не к качеству работы, а к количеству оказываемых услуг. С другой стороны, они располагают пусть устаревшей, но все же важной инфраструктурой, включая здания, оборудование, автомобили. Как следствие, большинство ННКО вынуждены ограничивать свою деятельность простыми социальными услугами. Это программы социально-психологической реабилитации, консультирование по всевозможным льготам, ЖКХ и другим социальным проблемам, надомное обслуживание пенсионеров и инвалидов, сбор пожертвований, закупка одежды и лекарств, несложные учебные программы, организация трудовой практики и досуга. Некоммерческий сектор по большому счету лишь дополняет деятельность традиционных учреждений соцзащиты и не составляет им конкуренции.

Такое положение дел во многом обусловлено несовершенством законодательной базы ННКО. На сегодняшний день она сформирована федеральными законами

⁴ См.: Якимец В.Н. Указ соч. С. 63.



«Об общественных объединениях» (1995г), «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (1995г), «О некоммерческих организациях» (1996г), «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995г), «О некоммерческих организациях» (1996г), «О принятии и размещении федеральных целевых программ» (1996г), «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд» (1999г), а также рядом Постановлений Правительства РФ и Указов Президента РФ. Введены в действие нормативные акты о государственной службе и местном самоуправлении, в которых также прописаны формы взаимодействия и содержатся нормы, регулирующие взаимодействие с государственными организациями.

Однако, в России пока не разработана грамотная налоговая политика, которая бы учитывала бесприбыльный характер деятельности некоммерческих организаций и их значимость для государства. Сегодня они облагаются большинством налогов и вынуждены доказывать свое право на отдельные льготы. Это противоречит стратегии реформирования налоговой системы государства, так как не предусматривая системного подхода к налогообложению ННКО, законодательство создает трудности не только для организаций, но и для жертвователей, чем ограничивает приток средств в социальную сферу в качестве благотворительных взносов.

Не предусматривает современное законодательство и государственной поддержки индивидуальной филантропии. Сегодня в России льгота по подоходному налогу с физических лиц действует только при направлении пожертвований в бюджетные организации, занимающиеся проблемами культуры, образования и здоровья. Негосударственные некоммерческие организации, опирающиеся во всем мире на целевые взносы граждан, в России в значительной степени лишены такой поддержки.⁵

Еще одним немаловажным фактором выступает налаживание механизма стимулирования социальной активности граждан прямым контрактным конкурсным финансированием проектов ННКО из бюджетных средств. Речь идет об активном использовании такого механизма как государственный социальный заказ. В последние годы в России начинают возникать, особенно на региональном уровне, механизмы взаимодействия государства и ННКО при решении социально значимых задач. Сюда можно отнести такие формы как государственный и муниципальный социальный заказ; государственное социальное спонсорство (включает льготы по уплате некоторых налогов, таможенных сборов, полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом); стимулирование социальной активности прямым финансированием (субсидии, субвенции и муниципальные гранты); поощрение негосударственных корпоративных и индивидуальных спонсоров.

Однако, такая практика скорее исключение, чем правило.

Таким образом, в силу ряда сдерживающих факторов российские некоммерческие организации оказываются лишены базовых источников финансирования: целевых пожертвований коммерческих структур и граждан, доходов от собственных платных услуг, средств отечественных грантодающих фондов; а также, в большей степени, бюджетных государственных и муниципальных заказов.

Это противоречит логике здравого смысла, так как государство и органы местного самоуправления прямо заинтересованы во взаимодействии с неформальными организациями.

Во-первых, укрепление государства и развитие местного самоуправления решающим образом зависят от формирования современного гражданского общества (разнообразных формах добровольного участия граждан в общественных делах). Чем теснее и плодотворнее контакты государства с этим сектором, тем лучше взаимопонимание власти и общества, выше уровень взаимного доверия, и тем менее вероятно

⁵ См.: Межсекторные взаимодействия (методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры). Настольная книга – 2001 / Под ред. Н.Л. Хананашвили. М., 2001. С. 19-20.



их взаимное отчуждение. Во-вторых, большинство общественных организаций создаются для решения тех же проблем в социальной сфере, с которыми постоянно сталкиваются органы муниципального управления. В сложившейся ситуации ННКО довольно часто удается решать задачи, которые не могут выполнить ни на коммерческой основе, ни с помощью формальных государственных структур. В ряде случаев общественные организации действуют успешнее и экономичнее, чем государственные учреждения. Поэтому государству нередко оказывается выгоднее передавать средства независимым неправительственным организациям, чем создавать дополнительные собственные структуры. При этом неправительственные организации опираются на энтузиазм добровольцев, социальную активность своих членов, в итоге, результаты выше, чем в формальных организациях.

Сегодня, в условиях недостатка бюджетных государственных ассигнований возрастает потребность населения в различных социальных программах поддержки. Но какие цели и программы должно поддерживать и финансировать государство в первую очередь? Именно деятельность неправительственных организаций может обеспечить и распределение, и контроль за расходованием бюджетных средств, своевременность оказания социальной поддержки и защиты.

Одновременно и сами негосударственные некоммерческие организации заинтересованы в моральной и материальной поддержке органов государственной власти. Это дает возможность неформальным организациям находить новые решения социальных проблем, получать и более рационально использовать материальные и людские ресурсы как государства, так и негосударственного сектора. Поэтому, сотрудничество органов государственного и муниципального управления с негосударственными некоммерческими организациями при условии ответственности и взаимного контроля способно стать важным фактором более эффективного решения социальных проблем современной России.

Таким образом, реализация дифференцированного спроса на социальные услуги, которые не могут быть удовлетворены государственной системой социального обслуживания, является сущностью деятельности негосударственного некоммерческого сектора в сфере социальной политики.

Деятельность ННКО может приводить к сокращению очагов социальной напряженности, повышению эффективности государственных расходов. Наоборот, негативная тенденция в развитии некоммерческих организаций означает, что нагрузка на государственный бюджет из-за этого только увеличивается, а потребление общественных ресурсов все больше замыкается на ограниченном круге населения.

Практика российских реформ показывает, что развитие идет скорее по второму пути. Отсутствие продуманной государственной политики в этой сфере является самой важной причиной того, что такой мощный общественный ресурс как гражданские инициативы, не используется в интересах обеспечения благосостояния граждан. Представители государственной власти до сих пор склонны рассматривать эти организации в качестве вспомогательного звена, выполняющего в социальной сфере «мелкую черновую работу». Это отношение обусловлено тем, что ресурсы ННКО практически не учитываются при разработке государственной социально-экономической политики. Недооценена и роль ННКО в формировании гражданского общества в России, в снижении социальной напряженности и разработке социальных технологий разрешения общественных проблем, в защите прав граждан и становлении правового государства. Неэкономическая ценность ННКО пока остается невостребованной. Следствием недооценки общественной значимости ННКО в России являются снижение эффективности использования ресурсов и рост нагрузки на государство, торможение темпов прироста частных поступлений в ННКО-сектор, приспособление сектора к обслуживанию частных интересов как должностных лиц, так и коммерческих структур.

В регионах России независимый неправительственный сектор начал активно формироваться в последнее десятилетие. Сегодня он представляет собой объедине-



ния граждан разных организационно-правовых форм. Но это развитие идет неравномерно. Наибольшее количество организаций создано в Центральном регионе – 112 тысяч, в Уральском регионе – 68 тысяч, далее идут Северный Кавказ, Поволжье и Западная Сибирь (54-44 тысячи), замыкают список Центрально-Черноземный регион, Северо-Запад и Восточная Сибирь (28-20тысяч).

Как развиваются ННКО в Центральном федеральном округе показало исследование «Межсекторное взаимодействие в Центральном Федеральном Округе: состояние, проблемы и перспективы развития»⁶, проведенное в 2006 году на территории регионов Центрального Федерального Округа (ЦФО) комиссией по развитию гражданского общества и общественной безопасности Общественного Совета ЦФО. Его цель заключалась в определении уровня межсекторного взаимодействия (насколько развиты связи органов власти с коммерческими и некоммерческими организациями).

По результатам опроса, и представители власти и ННКО среди приоритетных форм взаимодействия выделяют: совместное решение социальных проблем; участие в совместных мероприятиях; финансирование (отдается приоритет не прямым вливаниям, а внедрению конкурсных форм финансирования социальных проектов и программ), развитие сферы информации и коммуникации; привлечение партнеров к законотворческой деятельности, к обсуждению принимаемых решений; экспертная оценка законодательства, контроль за расходованием бюджетных средств, деятельность по правовому обучению и информированию участников взаимодействия.

В качестве причин, препятствующих развитию партнерских отношений власти и ННКО, большинство респондентов обеих категорий указали отсутствие долгосрочной стратегии взаимоотношений – договоров о долгосрочном сотрудничестве, несовершенство нормативно-правовой базы, отсутствие текущего бюджетного финансирования.

Несмотря на указанные причины, субъекты социального партнерства четко осознают необходимость взаимодействия по спектру социальных вопросов, власть уже не воспринимает ННКО в качестве организации «с вечно протянутой рукой». Все эксперты, представляющие государственные и муниципальные структуры, высказали единодушное мнение о том, что ННКО – это самостоятельные структуры.

Таким образом, в современной России назрела реформа рынка социальных услуг, государство должно обеспечить реальную конкуренцию за бюджетные средства в этой сфере. С одной стороны, необходимо допустить ННКО к конкурентной борьбе за бюджетные деньги, выделяя гранты на социальные проекты в рамках бюджетной программы соцзащиты. С другой стороны, следует сделать государственные и муниципальные учреждения самостоятельными и обязать их участвовать в конкурсах наравне с ННКО. Конкурсы надо вводить постепенно, начиная с тех услуг, которые не требуют серьезного инфраструктурного обеспечения. Однако в любом случае нужно активно поощрять движение региональных и местных властей в сторону демополизации этого рынка, так как Федеральный центр не может напрямую заниматься созданием конкурентных рынков социальных услуг на местах, навязывая региональным властям правила социального заказа, стандарты и условия работы с ННКО. Инициатива же Общественной палаты о выделении грантов – позитивный шаг, и не только из-за объема выделяемых средств – грантовый конкурс может стать примером для региональных и местных чиновников. Неважно даже, кто именно победит в конкурсе, главное, что федеральный центр способен подать местным властям импульс к действию. Но кроме этого импульса нужны и другие шаги: с одной стороны, расширение финансовой самостоятельности муниципалитетов, а с другой – поддержка некоммерческого сектора по иным каналам, включая законодательные стимулы.

⁶ См.: http://www.oscfo.ru/komiss_goob_resh/97.



INTERACTION BETWEEN NON-STATE NON-COMMERCIAL ORGANIZATIONS AND GOVERNMENT BODIES IN THE SPHERE OF PUBLIC SOCIAL POLITICS

I. N. GUKOVA

Belgorod State University

e-mail: igukova@bsu.edu.ru

The article deals with the role of non-state non-commercial organizations in formulating the public social politics. The author reveals and examines the main reasons for low activity of non-commercial organizations. It gives some alternative ways of interaction between non-state non-commercial organizations and government bodies in the sphere of social politics based on social partnership.

Key words: non-state non-commercial organizations, organs of public government, social politics, social state, social partnership.