

**Мерсиянова И.В.  
Якобсон Л.И.**

## СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВА И СТРУКТУР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ\*

### Аннотация

*Статья посвящена проблемам взаимодействия государственных и общественных структур в ходе модернизации социальной сферы. В работе представлены результаты эмпирических исследований, которые свидетельствуют о перспективности такого взаимодействия и, вместе с тем, позволяют идентифицировать факторы, ограничивающие масштабы сотрудничества и снижающие его эффективность. В данной связи обосновывается ряд рекомендаций, нацеленных на формирование более реалистичной и действенной социальной политики.*

**Ключевые слова:** социальная политика, негосударственные некоммерческие организации, гражданское общество, социальные проблемы, общественно-государственное партнерство.

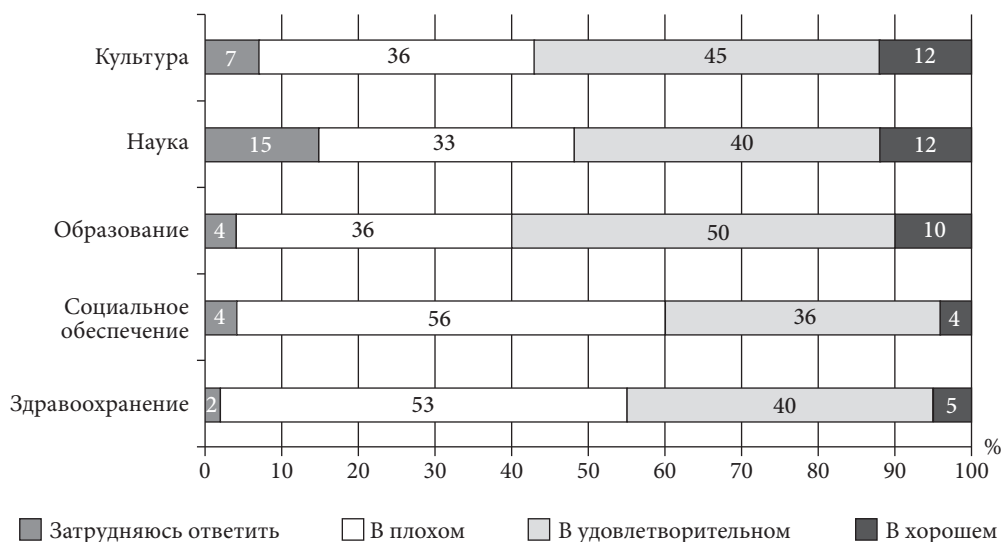
Расходы на социальные цели, финансируемые российскими налогоплательщиками через федеральный, региональные, муниципальные бюджеты, а также государственные внебюджетные фонды, за последние пять лет удвоились. Тем не менее удовлетворенность населения состоянием соци-

\*Статья отражает ключевые положения доклада Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», озаглавленного «Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем». Доклад был подготовлен в Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ и представлен на XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. В подготовке доклада принимали участие Л.И. Якобсон (руководитель проекта), И.В. Мерсиянова, В.Б. Беневоленский, Э.А. Памфилова, И.И. Солодова, А.С. Туманова. Материалы к докладу представили О.А. Лешуков, Е.И. Пахомова, Е.О. Раззоронов, Ю.А. Скокова, Н.Ю. Слабжанин и А.Е. Шадрин. В статью вошли разделы, подготовленные Л.И. Якобсоном и И.В. Мерсияновой. С полным текстом доклада можно ознакомиться на Интернет-портале НИУ ВШЭ.

альной сферы остается низкой, о чем однозначно свидетельствуют данные массового опроса населения (см. рис. 1; [3] в списке источников эмпирической информации). В среднем только каждый одиннадцатый опрошенный полагает, что отрасли социальной сферы – образование, здравоохранение, наука, культура и социальное обеспечение – находятся в хорошем состоянии. Около 40% граждан считают, что их состояние более или менее удовлетворительно, и примерно столько же дают однозначно негативные оценки. Наиболее выражена озабоченность положением дел в здравоохранении и социальном обеспечении (соответственно 53 и 56% граждан уверены, что данные сферы находятся в плохом состоянии).

Рисунок 1

**Распределение ответов респондентов на вопрос:  
«По Вашему мнению, в каком состоянии – хорошем,  
удовлетворительном или плохом – находятся сегодня  
в нашей стране перечисленные отрасли социальной сферы?»  
(% опрошенных)**



Оценки населения, по существу, совпадают с теми, которые дает руководство страны. Президента Д.А. Медведева не устраивает «раздувшийся советский собес». Он считает, что в основе современного социального государства должна лежать «сложная, сбалансированная система экономических стимулов и социальных гарантий, юридических, этических и поведенческих норм» [2, 2010].

Способно ли государство автономно, без постоянного заинтересованного диалога и повседневного взаимодействия с гражданским обществом выработать такие нормы и претворить их в жизнь? Как может и должно строиться взаимодействие, чтобы стать привлекательным для обеих сторон, а главное – для граждан, которым адресованы социальные гарантии? В последние годы эти вопросы довольно интенсивно дискутируются в экспертной среде. По нашему мнению, тема заслуживает не только широкого обсуждения, но и целенаправленных исследований, которые начаты в том числе в Центре ис-

следований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. В данной статье представлены предварительные результаты этих исследований, которые проводятся в рамках программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Эмпирическая база исследований сформирована в составе проводимого с 2006 г. мониторинга гражданского общества и получена с помощью всероссийских опросов населения, всероссийских обследований НКО и экспертных опросов. Для сбора информации привлекались ведущие социологические центры страны, в частности Фонд «Общественное мнение», компания «MarketUp», Независимый центр исследований общественного мнения «Глас народа». Характеристика работ, в результате которых были получены эмпирические данные, использованные в статье, представлена в завершающем ее разделе «Источники эмпирической информации».

## Социальное государство: от лозунга к эффективному функционированию

В последнее время Правительство Российской Федерации довольно энергично пытается модернизировать социальную сферу. Реформы в этой сфере ощутимо ускорились, усиливается целевая ориентация бюджетных расходов, в государственный сектор проникают конкурентные начала. Однако принимаемые решения не всегда находят общественную поддержку, а главное – зачастую их явно недостаточно, чтобы быстро переломить негативные тенденции.

Что же делать? Еще более наращивать расходы? Несомненно, без этого не обойтись, но возможности увеличения финансирования не безграничны. Российская экономика еще не оправилась от кризиса, да и в среднесрочном периоде вряд ли будет расти темпом, достигающим хотя бы двух третей того, что имело место перед кризисом. Значит, социальные расходы также будут расти медленнее. Между тем модернизация экономики и общества настоятельно требует качественно иного состояния социальной сферы.

Необходим «асимметричный ответ» на новые вызовы, не воспроизводящий привычную логику действий нашего государства в социальной сфере. Эта логика в целом укладывается в схему: «воспринимать социальные нужды обобщенно, через статистику отраслей и распределения доходов между основными категориями граждан – решать проблемы преимущественно за счет мобилизации и перераспределения ресурсов по государственным каналам – обеспечивать целесообразное расходование средств через непосредственно подведомственные структуры». Данная схема отвечает природе планового хозяйства, и именно она, а не детали организации выплат и социальных услуг, все еще определяет «советскость» социальной сферы. На этой схеме базировались впечатляющие достижения середины XX в., но теперь она фактически исчерпана.

С одной стороны, даже в плановой экономике, природе которой она соответствовала, эта схема работала все менее результативно, а рыночной экономической среде она, в принципе, не адекватна. С другой стороны, совре-

менное общество требует гораздо тоньше настроенной и более адаптивной социальной политики, чем та, что была приемлема полвека назад. В ту пору большинство населения всерьез воспринимало активность государства в социальной сфере как «заботу правительства о благе народа», проще говоря, как «дареного коня», которому «в зубы не смотрят». Теперь же граждане все отчетливее осознают себя налогоплательщиками, которые финансируют государство, чтобы оно удовлетворяло их нужды, и все чаще видят в нем недостаточно умелого и не слишком добросовестного исполнителя своих запросов. Подобное отношение к государству имеет мало общего со стремлением к патернализму в традиционном значении слова. Ведь за требованиями большей социальной активности государства все чаще скрывается не надежда «ребенка» разжалобить скуповатого, но безоговорочно авторитетного «отца», а недовольство клиента качеством заранее оплаченного обслуживания.

Едва сказав это, мы уже слышим возражение: «Обеспечили бы хоть то качество, что было прежде!». Между тем, по статистическим показателям, на которые главным образом ориентируются государственные органы, ситуация сегодня гораздо лучше, чем та, которую многие вспоминают с ностальгией. В чем же дело? Только в склонности идеализировать прошлое? Поясним ответ на примере.

Благодаря недавно принятым решениям в России больше не осталось пенсий, не достигающих размера прожиточного минимума. Это, безусловно, важный шаг вперед, потребовавший огромных затрат. Однако, никак не ставя под сомнение его настоятельность, задумаемся, действительно ли теперь в России не будет вопиюще нуждающихся пенсионеров? Ответ, к сожалению, отрицательный. Приведем лишь два аргумента. Во-первых, довольно многие пенсионеры вынуждены отдавать немалую часть пенсии детям и внукам. Это особенно характерно для многодетных и неполных семей в сельской местности и депрессивных регионах. Миллионам нестарых людей их заработок и получаемые пособия не позволяют дать детям то, что стало привычным для их сверстников, в том числе полноценное питание и лекарства. В подобных семьях бабушки и дедушки зачастую выступают в роли «богатых родственников», оставляя себе куда меньше прожиточного минимума.

Во-вторых, есть миллионы беспомощных стариков по 80 лет и старше, которым нужны не только и не столько деньги, сколько обслуживание. В середине XX в. почти все престарелые жили в семьях, и считалось само собой разумеющимся, что забота о них – дело семьи. Теперь ситуация изменилась и, как видно из демографических прогнозов, будет и далее обостряться. У государства же обслуживание престарелых дефицитно, скупо и нередко бездушно. Конечно, можно купить необходимые услуги в коммерческом секторе, но цены несопоставимы с пенсиями в размере прожиточного минимума или чуть выше. В то же время повышение пенсий относится и к тем, кому возраст и состояние здоровья не мешают работать, получая подчас зарплату, в десятки раз превосходящую прожиточный минимум.

Даже вполне добросовестно работающие государственные органы, будучи предоставленными самим себе, легко поддаются соблазну мыслить статистическими категориями, а не реальными образами многоаспектной

и подвижной социальной жизни. Для них естественнее и проще предлагать унифицированные решения, а не прицельно работать с неслишком похожими друг на друга ситуациями. Эти органы, как правило, гораздо лучше приспособлены для управления ресурсными потоками, чем для оказания конкретных услуг конкретным людям. В результате беспомощный одинокий старик и шестидесятилетний топ-менеджер крупной корпорации оказываются не вполне различимыми «объектами» социальной политики, адресованной в данном случае более или менее абстрактным «пенсионерам».

Что же позволяет компенсировать подобные недостатки государства в тех странах, которые имеют основания гордиться состоянием своей социальной сферы? Это интенсивное взаимодействие государственных органов с общественными структурами при оценке нужд, не сводящихся к «средней температуре по больнице», при выборе приоритетных целей и при определении рациональных способов их достижения. Это социальная политика, представляющая собой не заботу «начальства» о пассивном, опекаемом населении, а действия, предпринимаемые государством во исполнение воли гражданского общества и совместно с ним. Это повсеместная конкуренция НКО с государственными и муниципальными учреждениями в оказании социально значимых услуг, в том числе за счет средств государственного бюджета. Это лидерство НКО в тех секторах, где особенно затруднен внешний формальный контроль и приходится полагаться на совесть людей, их личную преданность делу. Уход за престарелыми – лишь один из таких секторов.

Итак, обсуждая множество подчас разрозненных и в разной степени полезных мероприятий государства по развитию социальной сферы, важно не упустить главного. Модернизация этой сферы предполагает, в конечном счете, принципиальную смену модели. Исходный пункт – советская модель, суть которой можно описать как максимальное огосударствление ресурсов социального развития, ответственности за его ход и управление социальными процессами. Лучшее, чего можно сегодня добиться в рамках данной модели, – это напряженно, но безнадежно тянуться к образцам полувекковой давности. Перспектива модернизации – социальное развитие, направляемое гражданским обществом с опорой на государство и в постоянном тесном сотрудничестве с ним.

Именно такой вариант адекватен тому, что называется современным социальным государством. Апелляции к этому понятию подчас подразумевают нечто совершенно иное, а именно упомянутый выше «раздувшийся советский собес», но только безгранично щедрый (независимо от состояния экономики) и невероятно эффективный (независимо от качества государственного управления). Подобные иллюзии не только наивны, но и чрезвычайно вредны. Они мешают практической реализации соответствующей нормы Конституции Российской Федерации. Единственный путь последовательного воплощения данной нормы в жизнь предполагает переход от исчерпавшего себя государственного патернализма к общественно-государственному партнерству в постановке и решении социальных проблем. Основа социального государства – не добросердечие властей, а самоорганизация активных, альтруистически настроенных и ответственных граждан, совместно определяю-

щих задачи госорганов, контролирующих работу этих органов и дополняющих ее разнообразной деятельностью общественных структур.

Россия находится еще в начале пути к государству подобного типа. Быстрому продвижению препятствуют не только укоренившиеся привычки и предубеждения, но и недостаток навыков сотрудничества у государственных и муниципальных органов и учреждений, с одной стороны, и НКО и социально ответственного бизнеса – с другой. Важно как можно скорее приблизиться в этом отношении к ведущим странам Запада, поскольку иначе, как бы ни росли социальные расходы государства, нам не обеспечить конкурентоспособный уровень эффективности социальной политики.

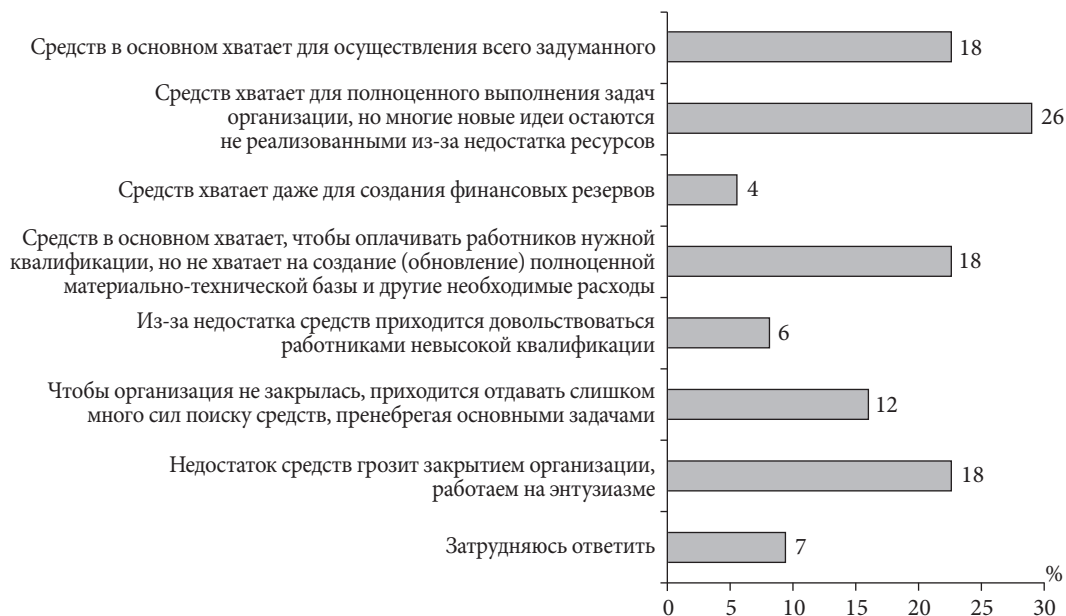
Вместе с тем было бы неверно недооценивать сделанное за последние годы. В июле 2009 г. принята Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества<sup>1</sup>, в апреле 2010 г. – Федеральный закон о поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций<sup>2</sup>. В самом конце 2010 г., на заключительном этапе работы над бюджетом предстоящего периода выделено 900 млн руб. на финансирование в 2011 г. федеральной программы поддержки социально ориентированных НКО. Программа призвана помочь формированию экономических предпосылок развития НКО. Это не только прямое государственное финансирование социально приоритетной деятельности, но и снятие ранее возведенных государством бюрократических и фискальных барьеров на пути благотворительных пожертвований, привлечения и рациональной организации труда добровольцев, социальной рекламы деятельности НКО, их участия в реализации государственных и муниципальных программ социального характера и т.д. В результате удастся более эффективно использовать бюджетные средства, выделяемые на осуществление таких программ.

Хочется верить, что это только начало. Основание для надежды дает, в частности, Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2010 г. Пожалуй, впервые в документе такого уровня тема взаимодействия государства с НКО, особенно их вовлечения в решение социальных вопросов, стала одной из ключевых.

Со своей стороны, негосударственные некоммерческие организации еще далеко не всегда готовы взять на себя ту роль, которую их аналоги успешно выполняют в целом ряде зарубежных стран. Согласно данным ежегодного всероссийского обследования НКО, российские НКО в массе своей экономически крайне слабы и нередко находятся на грани выживания. В трети НКО нет сотрудников, работающих на постоянной основе на условиях полной занятости. У 24% НКО численность постоянных сотрудников составляет от 1 до 5 человек. Лишь 36% НКО имеют 10 и более добровольцев, а 24% организаций вообще не привлекают добровольцев к своей работе<sup>3</sup>. Об экономическом положении НКО можно судить по рис. 2 (см. [1] в списке источников эмпирической информации). Приведенные на нем данные свидетельствуют о том, что лишь менее чем в одной пятой российских НКО средств в основном хватает для осуществления всего задуманного, тогда как почти такое же количество организаций балансирует на грани выживания, работая исключительно на энтузиазме, а большинство НКО более или менее остро испытывает нехватку средств.

Рисунок 2

**Распределение ответов респондентов на вопрос:  
«Как бы Вы оценили экономическое положение вашей  
организации на сегодняшний день?»  
(% опрошенных руководителей НКО)**



Общество пока не слишком доверяет негосударственным некоммерческим организациям. К сожалению, для этого имеются основания. Непрозрачность и недобросовестность части НКО бросает тень на других. Чтобы исправить положение, очевидно, не обойтись без совершенствования законодательства, но главное, что требуется, – это более активная и ответственная самоорганизация в среде самих НКО.

Однако, говоря о проблемах, ответственность за решение которых лежит как на стороне государства, так и на стороне негосударственного некоммерческого сектора, важно видеть и истории успеха, которых на сегодня не так уж мало. Разумеется, их могло бы быть гораздо больше, если бы государственные и муниципальные органы наконец разглядели в НКО серьезного и надежного партнера.

## Практики российских НКО участия в решении социальных проблем

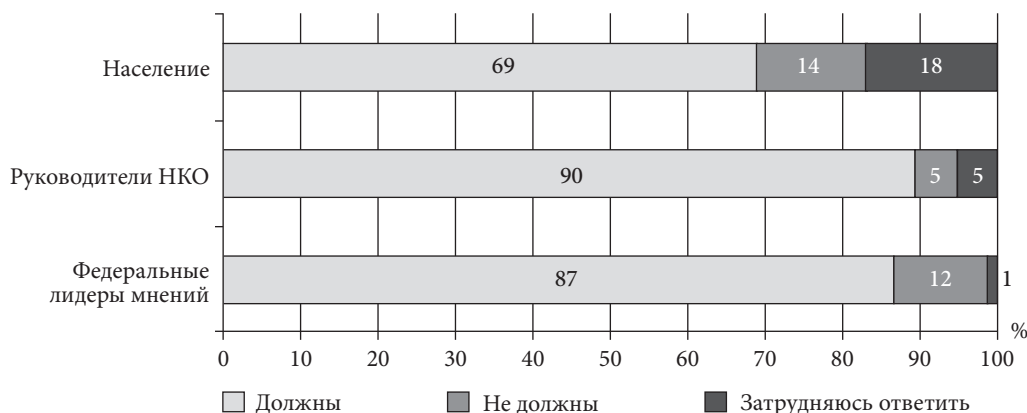
В наши дни российские НКО участвуют в решении многих социальных проблем, которые характерны для различных групп населения. Прежде всего, это проблемы здоровья, социального сиротства, проблемы развития и качества инфраструктуры здравоохранения, образования и ряда других социальных сфер; проблемы материального неблагополучия, незащищенности прав граждан, социальной некомпетентности и социальной реабилитации; проблемы профилактики и рецидива попадания в трудную жизненную ситуацию и т.д.

НКО работают с самыми разными социальными группами – оказывают помощь детям в трудной жизненной ситуации, пожилым людям, людям с ограниченными возможностями, с алкогольной и наркозависимостью, большим СПИДом и ВИЧ-инфицированным, военнослужащим, ветеранам, бездомным и д.р. Пока трудно дать статистическую оценку их вклада в решение социальных проблем, их участия в реализации социальной политики ввиду несовершенства государственного статистического учета деятельности НКО и добровольческого труда.

Такое участие ожидается со стороны различных субъектов в нашей стране – со стороны населения, руководителей НКО и важнейших групп лидеров мнений, которые, с одной стороны, аккумулируют и в определенной степени отражают общественное мнение, с другой – участвуют в его формировании<sup>4</sup> (см. [1; 3; 4] в списке источников эмпирической информации). Так, абсолютное большинство представителей лидеров мнений и руководителей НКО (87 и 90% соответственно) полагают, что общественные и другие негосударственные некоммерческие организации должны наряду с государственными учреждениями участвовать в решении социальных задач в сфере образования, здравоохранения, культуры и т.д. (см. рис. 3). Аналогичного мнения придерживаются 69% россиян, опрошенных в ходе проведения всероссийского репрезентативного опроса населения.

Рисунок 3

**Распределение ответов респондентов на вопрос: «На Ваш взгляд, общественные и другие негосударственные некоммерческие организации должны или не должны наряду с государственными учреждениями участвовать в решении социальных задач в сфере образования, здравоохранения, культуры и т.д.» (% опрошенных)**



Коротко рассмотрим те практики, которые к настоящему времени выработали российские НКО, участвующие в решении острых социальных проблем<sup>5</sup>. Приводимые ниже примеры показывают, что даже в нынешних, далеких от идеала условиях негосударственные некоммерческие структуры нередко демонстрируют высокую эффективность в тех областях, где работа государственных и муниципальных учреждений вызывает справедливые нарекания населения.



В интересах детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, НКО ведут разнообразную деятельность<sup>6</sup>. Это работа с семьями группы риска для профилактики социального сиротства; социальная адаптация детей-сирот и адаптация выпускников детских интернатных учреждений, включая профориентацию и трудоустройство; долгосрочная опека в негосударственных интернатных учреждениях для детей-сирот; наставничество, в которое вовлекаются добровольцы (эта деятельность создает условия, в которых у ребенка-сироты появляется значимый взрослый-наставник); правовая защита детей-сирот. Последние три группы практик используются значительной частью некоммерческих организаций, это хорошо апробированные и типичные виды помощи.

Для некоммерческих организаций можно выделить следующие основные тенденции в оказании помощи детям в трудной жизненной ситуации:

- продолжение развития и распространения проектов по профилактике социального сиротства, в том числе в организациях, традиционно работающих с воспитанниками детских интернатных учреждений;
- рост потребности в универсальных и тиражируемых механизмах работы по профилактике социальных проблем, в том числе критериев оценки социального риска детей и их семей, описанных конкретных практик;
- сохранение неудовлетворенной потребности в квалифицированном персонале некоммерческих организаций и волонтерах для проведения комплексной работы с детьми в трудной жизненной ситуации, в том числе для работы по профилактике социального сиротства и ресоциализации детей;
- накопление апробированных эффективных практик среди московских и Санкт-петербургских организаций, их продолжающееся распространение в другие регионы России.

По нашим оценкам, на основании данных репрезентативного обследования негосударственных некоммерческих организаций (см. [2] в списке источников эмпирической информации), в 2009 г. на реализацию программ и проектов для поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, российскими НКО было потрачено от 5,3 до 8,9 млрд руб. Всего расходы организаций, чья деятельность направлена на помощь детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, в 2009 г. составили 17,7 млрд руб. Вклад коммерческих организаций в этом году составил основную долю финансовых поступлений в некоммерческие организации – 40% или 8,5 млрд руб. Пожертвования частных лиц в несколько раз меньше, но также являются одной из основных статей поступлений НКО и составляют около 10%.

Обозначим еще несколько аспектов деятельности НКО по решению различных социальных проблем. В сфере оказания помощи пожилым людям выделяются следующие направления работы НКО:

- предоставление социальной, психологической, материальной и медицинской помощи пожилым людям, в том числе на дому;
- организация и проведение культурно-массовых, досуговых и оздоровительных мероприятий для пожилых людей;
- ремонт, поставка оборудования, поддержка социальных учреждений для пожилых людей;

- социальная адаптация пожилых людей, включая профориентацию, переквалификацию и в ряде случаев трудоустройство;
- правовая защита и правовое обучение пожилых людей;
- самоорганизация, организация групп взаимопомощи.

На сегодняшний день *наиболее востребованными видами оказания помощи в решении проблем военнослужащих, ветеранов, военнослужащих, уволенных в запас*, со стороны организаций гражданского общества являются:

- социальная адаптация военнослужащих, уволенных в запас, обучение их гражданским профессиям, профессиональная переквалификация;
- юридическая, правовая помощь, консультативные услуги;
- выработка проектов изменений и дополнений в соответствующее законодательство, затрагивающих решение проблем военнослужащих, ветеранов;
- контроль за реализацией федеральных целевых программ, касающихся решения проблем военнослужащих, ветеранов;
- социально-бытовая помощь, материальная помощь;
- обеспечение гуманитарными грузами воинских частей и формирований;
- адресная медицинская помощь военнослужащим, ветеранам, военнослужащим, уволенным в запас, помощь медицинским учреждениям в денежной и неденежной формах, создание центров медико-психологической реабилитации;
- решение жилищного вопроса, предоставление жилой площади, благоустройство жилой площади ветеранов;
- информационно-просветительская работа, издательская деятельность, утверждение в общественном сознании убеждения, что забота о ветеранах и жертвах войны является нравственным долгом общества и государства;
- проведение форумов, конференций, «круглых столов» по проблемам военнослужащих, ветеранов;
- чествование памяти погибших, празднование памятных дат, поиск «забытых» военнослужащих и вручение им государственных наград за военные заслуги;
- организация досуга военнослужащих и ветеранов – творческих концертов, различных выступлений и т.д.

Значительная часть некоммерческих организаций свою деятельность ориентирует на решение целого комплекса обозначенных социальных проблем ветеранов и бывших военнослужащих. НКО часто работают в тесном контакте с органами власти, в том числе в области законодательства.

В решении проблем *бездомных людей* НКО оказывают помощь в следующих формах:

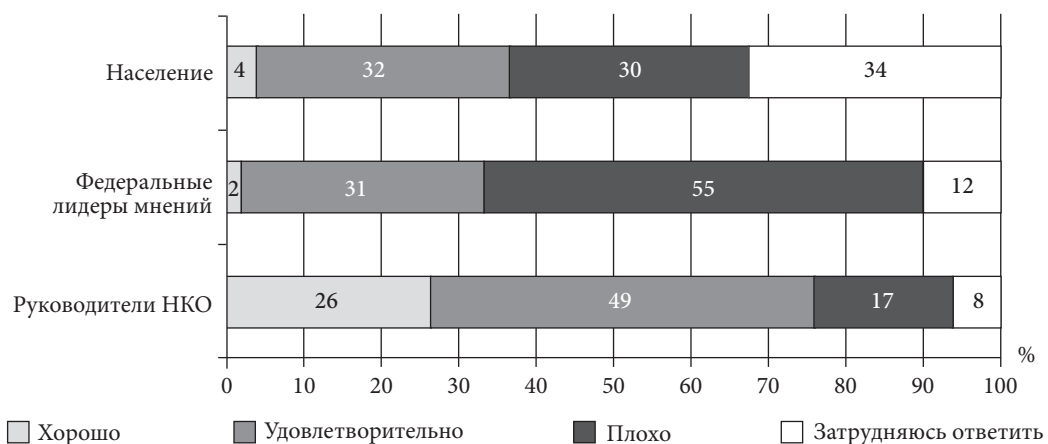
- материальная, правовая, психологическая и социально-бытовая помощь, организация бесплатного питания, выдача одежды, средств гигиены;
- организация лечебно-производственных и реабилитационных центров для бездомных; оказание медицинской помощи;
- предоставление ночлега и мест временного пребывания;
- оказание срочной социальной и медицинской помощи (по типу службы «Ночной автобус»);

- социальная адаптация и реабилитация бездомных;
- поддержка в восстановлении утраченных документов и др.;
- содействие в отправке домой при изъявлении подобного желания со стороны бездомного;
- содействие по устройству в социальные учреждения;
- работа по снижению насилия по отношению к бездомным;
- выработка проектов изменений и дополнений в соответствующее законодательство, затрагивающее решение проблем бездомных.

Многообразие форм участия НКО в решении социальных проблем обширно. Что касается качества предоставляемых ими услуг, то в ряде случаев оно оценивается самими НКО. При этом лишь каждый четвертый руководитель НКО оценивает вклад общественных и других негосударственных некоммерческих организаций в решение социальных задач в нашей стране на «хорошо» (см. [1; 3; 4] в списке источников эмпирической информации). Среди федеральных лидеров мнений и населения такую оценку разделяют лишь 2 и 4% респондентов соответственно (см. рис. 4).

Рисунок 4

**Распределение ответов респондентов на вопрос:  
«Как Вы в целом оцениваете сегодня вклад общественных  
и других негосударственных некоммерческих организаций  
в решение социальных задач в нашей стране?» (% опрошенных)**



Среди федеральных лидеров мнений преобладают относительно негативные оценки вклада негосударственных некоммерческих организаций в решение социальных задач: более половины опрошенных (55%) оценивают его как плохой, и только треть – как удовлетворительный или хороший (в сумме 33%). Относительно сбалансированную оценку этому вкладу дают представители исполнительной власти («хорошо» и «удовлетворительно» – в сумме 44%, «плохо» – 41%); а резко критическую – законодатели (23% – «хорошо» и «удовлетворительно» и 72% – «плохо» соответственно).

Характерно, что оценки населения по позициям «хорошо» и «удовлетворительно» близки к их распределению среди федеральных лидеров мнений. Такое низкое мнение населения о деятельности НКО в купе с большой

долей респондентов, которые затруднились ответить, можно объяснить слабой информированностью населения об общественно полезной деятельности НКО и недостатком положительного общественного мнения о важности и значимости этой деятельности. А те, кому помогают, – дети, старики, инвалиды, другие социально уязвимые категории – не в состоянии «пиарить» эту помощь через средства массовой информации, обеспечивающие широкий охват аудитории. У самих организаций, особенно маленьких, а таких подавляющее большинство, информационные возможности также отсутствуют.

Что касается оценок представителей исполнительной и в особенности законодательной власти федерального уровня, то они наглядно иллюстрируют высокую степень предубеждения и недооценки возможностей социального партнерства и других форм сотрудничества с негосударственными некоммерческими организациями. Есть основания считать, что существенная часть чиновников и законодателей федерального уровня идут на это взаимодействие нехотя, «из-под палки» руководства государства. Отдавая дань политической моде, они идут на сотрудничество с НКО, но нередко формально, считая это простой тратой времени на некомпетентных и непрофессиональных людей. Местные организации, действующие на территории конкретных муниципальных образований, наиболее тесно сотрудничают с органами местного самоуправления, которые ближе к людям и к их проблемам и, следовательно, лучше информированы о деятельности местных НКО.

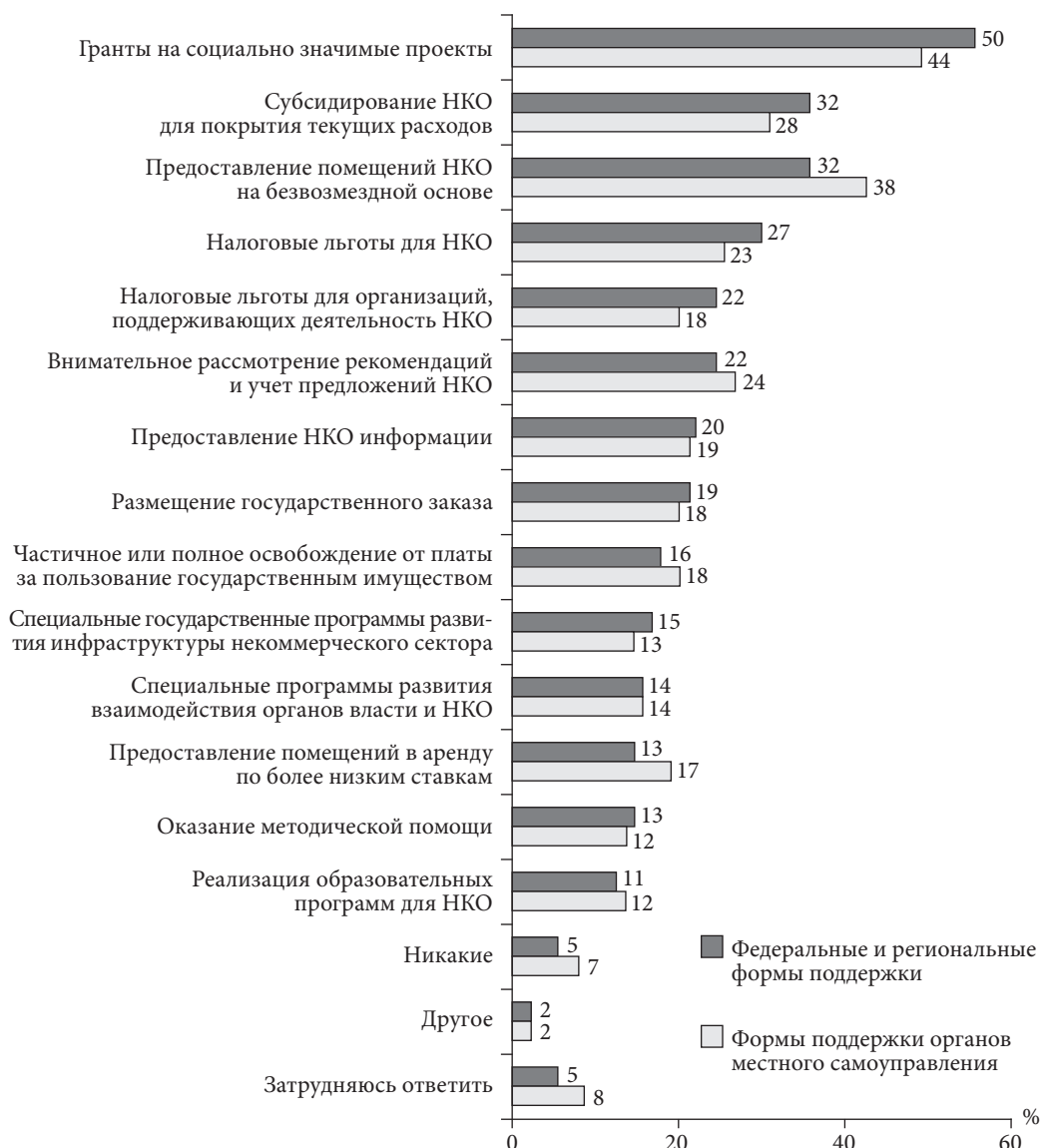
То, как руководители НКО воспринимают взаимоотношения этих организаций с государством, показывает, что эффективные варианты взаимодействия пока скорее исключение, чем правило. С одной стороны, каждый пятый руководитель НКО (20%) полагает, что государство поощряет развитие НКО, 18% считают, что государство налаживает сотрудничество с ними как с равноправными партнерами. Но при этом 27% опрошенных руководителей НКО говорят, что хоть государство и пытается помогать НКО и сотрудничать с ними, но делает это неумело. С другой стороны, 26% респондентов говорят о большом разрыве между провозглашаемой и фактической политикой в отношении общественных и иных НКО, 22% полагают, что последовательной государственной политики по отношению к НКО не существует (см. [1] в списке источников эмпирической информации).

## Роль государственной политики в сфере поддержки структур гражданского общества

На сегодняшний день становление сектора негосударственных некоммерческих организаций в России далеко от завершения. Большинство организаций еще не обрели устойчивость, их институциональное оформление нечетко. Трудную, но разрешимую задачу представляет собой формирование такой политики государства, которая сочетала бы предоставление адресной поддержки НКО не только с поощрением их реальной автономии. Руководители НКО ожидают помощи от органов власти, особенно на местном уровне (53%) (см. [1] в списке источников эмпирической информации). Рисунок 5 дает представление о том, в каких конкретных формах могла бы оказываться поддержка.

Рисунок 5

**Распределение ответов респондентов на вопрос:  
«Какие формы поддержки НКО со стороны федеральной  
и региональной власти, органов местного самоуправления  
в наибольшей степени отвечают интересам НКО?»  
(% опрошенных руководителей НКО)**



Вполне естественно, что чаще всего высказывалось стремление получать финансовую поддержку в различных вариантах. Вместе с тем руководители НКО в качестве необходимой и весьма значимой господдержки рассматривают не только помощь ресурсами, но и внимательное рассмотрение и использование государственными органами предложений НКО.

Продуктивное взаимодействие органов власти и некоммерческих организаций прежде всего реализуемо в контексте межсекторного партнерства.

Межсекторное социальное партнерство понимается как конструктивное взаимодействие организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, некоммерческий сектор), «выгодное» населению территории и каждой из сторон и обеспечивающее синергетический эффект от «сложения» разных ресурсов при решении социальных проблем [8; 9].

Партнерство реализуется через несколько основных видов взаимодействия [3].

Во-первых, ресурсная поддержка НКО со стороны органов власти и объединение ресурсов государства и общественности для решения социальных проблем. Взаимодействие находит выражение, в частности, в предоставлении субсидий (грантов), выполнении НКО работ по контрактам с органами власти, предоставлении НКО имущественной поддержки от органов власти; содействие привлечению средств местного бизнеса и других донорских организаций в интересах НКО.

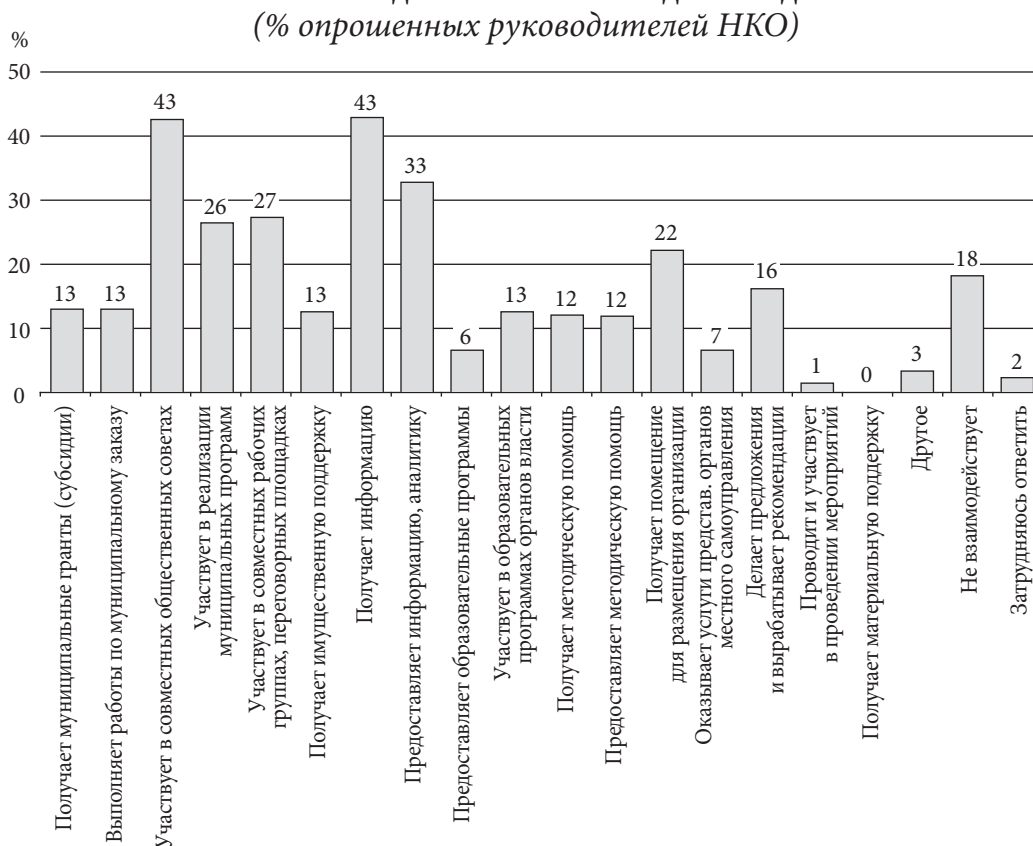
Во-вторых, организационная поддержка органами власти деятельности НКО, участие НКО в совместных с органами власти общественных (координационных) советах; участие НКО в реализации целевых социальных программ (без государственного или муниципального заказа); участие НКО в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях; получение НКО информации от органов власти; предоставление НКО информации, аналитики органам власти; предоставление НКО образовательных программ для муниципальных служащих; участие НКО в образовательных программах, предоставляемых органами власти; получение НКО методической помощи от органов власти; предоставление НКО методической помощи органам власти; участие НКО в законотворческой деятельности.

При полноценном функционировании названных механизмов реализации социальной политики и отдельных практик взаимодействия создается благоприятная инфраструктура деятельности организаций третьего сектора; участия заинтересованных сторон муниципального образования в определении приоритетов развития и решения социальных задач; обучения лидеров сообществ, представителей органов власти и предпринимателей методам коллективных действий при решении проблем сообщества; вовлечения граждан в процессы решения проблем своих муниципалитетов через совместную работу с местными НКО, органами власти и бизнесом; тиражирования наиболее успешного опыта развития местных сообществ в регионе.

Необходимо проделать еще долгий путь, прежде чем взаимодействие органов власти и некоммерческих организаций в решении проблем социальной сферы станет по-настоящему действенным. Пока наиболее распространенным является взаимодействие в виде обмена информацией и участия в общественных советах. Так, 43% опрошенных руководителей НКО заявили, что участвуют в совместных с органами местного самоуправления общественных (координационных) советах, а также в рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях (27%), предоставляют информацию, аналитику органам власти (33%). Вместе с тем только 13% НКО получают муниципальные гранты (субсидии) и столько же выполняют работы по муниципальному заказу (см. рис. 6, [1] в списке источников эмпирической информации).

Рисунок 6

**Распределение ответов респондентов на вопрос:  
«Взаимодействует ли Ваша организация с органами местного самоуправления? Если да, то в каких формах происходило это взаимодействие за последний год?»**



Из результатов опросов населения, руководителей НКО и представителей руководящего звена государственных органов федерального уровня (см. [1; 3; 4] в списке источников эмпирической информации) видно, что их мнения о том, какие меры могли бы способствовать повышению роли НКО в решении социальных задач, в основном совпадают. Вопрос в том, чтобы эти меры использовались максимально широко и эффективно. Назовем несколько направлений предстоящей работы:

- комплексное совершенствование законодательства о негосударственных некоммерческих организациях (в этих целях Распоряжением Президента РФ от 8 мая 2009 г. № 289-рп образована рабочая группа по вопросам совершенствования законодательства РФ о некоммерческих организациях);
- выведение на новый уровень, с учетом наработанного НКО опыта, системы общественного контроля над деятельностью государственных органов, а также системы общественного самоконтроля на принципах саморегулирования НКО;
- создание органами законодательной и исполнительной власти всех уровней постоянно действующего механизма общественной экспер-

- тизы социально значимых законодательных актов с привлечением экспертов НКО;
- целенаправленное формирование благоприятного общественного мнения о деятельности НКО, повышение их авторитета, расширение информационного поля, изыскание способов увеличения заинтересованности СМИ в освещении наиболее интересных практик НКО по решению волнующих общество социальных проблем. При этом сами НКО должны научиться в интересной форме преподносить обществу информацию о своей работе, привлекая в союзники СМИ и людей творческих профессий, энергичнее способствовать развитию социальной рекламы;
  - завершение создания под эгидой Минюста России единого интернет-портала, где любая некоммерческая организация могла бы публиковать отчет о своей работе;
  - развитие механизма грантовых конкурсов при выделении средств на поддержку социально значимых проектов – это не только наиболее востребованный инструмент ресурсного обеспечения НКО, но и объективно наиболее эффективный способ проведения адресной дифференцированной политики в некоммерческом секторе;
  - более действенное поощрение благотворительной деятельности как на основе налоговых и иных льгот, так и посредством повседневного взаимодействия представителей власти разных уровней с благотворительными организациями и широкой пропаганды благотворительной деятельности в государственных СМИ;
  - помощь в подготовке и повышении квалификации кадров для НКО, в распространении лучших практик, в развитии тематических информационных ресурсов и налаживании сетевого взаимодействия внутри третьего сектора.

## Заключение

Очевидно, что осуществить переход от устаревших и неэффективных «собесовских» подходов к формированию и реализации социальной политики, адекватной характеру модернизационных процессов, возможно только при взаимной готовности государственных и общественных институтов к последовательному сотрудничеству. Большинство представителей руководящего звена государственных органов и структур федерального уровня (64%) полагают, что через 10–12 лет роль НКО в решении социальных задач в нашей стране существенно повысится (см. [4] в списке источников эмпирической информации). Однако на практике отчуждение преодолевается с немалым трудом. Недостает взаимного доверия и навыков сотрудничества. В данном отношении особенно полезна демонстрация успехов, которые достигнуты в тех регионах и городах, где уже удалось накопить реальный опыт сотрудничества.

В свою очередь, для части НКО характерна замкнутость «в своем кругу», недостаток интереса к инициативам тех, кто не принадлежит к традиционно понимаемой категории гражданских активистов. Между тем в нашей стране так называемая неформальная, неинституционализируемая общественная



активность распространена гораздо больше, чем участие в работе зарегистрированных НКО<sup>7</sup>. Наглядно это было продемонстрировано в 2010 г., в период беспрецедентных летних пожаров. Результаты спонтанной и динамичной самоорганизации оказались в некоторых отношениях более впечатляющими, чем те, что обычно достигаются в институционализированном секторе гражданского общества. Этот феномен заслуживает серьезного осмысления. Очевидно, что работа большинства НКО, мера их открытости, умение улавливать общественные настроения, а также способность третьего сектора к самоочищению от тех, кто не чужд злоупотреблений и коррупции, пока не позволяют в полной мере освоить возрастающий потенциал самоорганизации, запрос общества на ее масштабы и качество. Пока только треть россиян доверяет НКО хотя бы одного вида и лишь 4% доверяют НКО более чем пяти видов (см. [5] в списке источников эмпирической информации).

Чрезвычайно поучительно, в частности, быстро сложившееся в обстановке пожаров сотрудничество общественности с государственными и муниципальными структурами, свободное от обычного недоверия и взаимных упреков. Как говорится в докладе Пермской гражданской палаты «Люди на пожарах» [1], «стремительный рост неформальных, высокого “социального качества”, гражданских инициатив в связи с пожароопасной обстановкой продемонстрировал, что в России возможна не только эффективная гражданская самоорганизация, но и саморегулирование, а, по сути, и реальное гражданское самоуправление. Впервые за многие годы общество и государство стали силами, взаимодополняющими друг друга, которые, как могли, координировали совместные действия. В некоторых местах взаимодействие государственных и гражданских участников событий порождало уникальную для современной России атмосферу “делания общего дела”».

Задача в том, чтобы социальная политика в целом стала наконец общим делом активных граждан и государства. Современное состояние российского общества, с одной стороны, не оставляет шансов на успех социальной политики «для народа, но без народа», а с другой – обеспечивает предпосылки для все более тесного, конструктивного и плодотворного взаимодействия общественности и государства в широко понимаемой социальной сфере. Поскольку же обнаруживаемые опросами настроения общества сегодня таковы, что именно эта сфера наиболее привлекательна для общественного участия и гражданского контроля, в ней ныне пролегал «передний край» становления демократии в России.

В самом деле, зрелость демократии определяется не одним лишь характером законов как таковых и даже не только их соблюдением. Ключевое значение имеют реальные демократические практики на всех уровнях государства, вовлеченность рядовых граждан в общественные дела, соответствие повседневных действий государства воле этих граждан, функционирование политических партий в качестве «рупоров» широких коалиций гражданских структур, возникающих от «корней травы», рекрутирование профессиональных политиков преимущественно из числа гражданских активистов и т.д. В данном отношении, например, содержание Конституции и качество выборов важны, как важен прочный фундамент здания, однако это скорее именно

элементы «фундамента», чем хотя бы «первый этаж». В современной России «фундамент» демократии отнюдь не безупречен, но, как видно из приведенных выше материалов, уже строятся и кое-где осваиваются «этажи». Делать это не только нужно, но и вполне возможно с гораздо большей системностью и эффективностью, чем прежде, одновременно повышая, разумеется, требования к «фундаменту» и работая над его укреплением.

## Источники эмпирической информации

1. Исследование Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ ВШЭ, осень 2010 г. Сбор информации осуществлен ООО «MarketUp» методом личного опроса руководителей НКО по полуформализованной анкете. Программа исследования и инструментарий разработаны И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсоном. Объем выборки составил 1015 НКО. Опрос проводился в 33 субъектах РФ по квотной выборке, с использованием репрезентативных квот по организационно-правовым формам и годам регистрации НКО. В соответствии с заданными квотами опрашивались руководители организаций, расположенных в городских округах, городских поселениях и иных муниципальных образованиях на территории 33 субъектов РФ. Основанием для отбора регионов являлась типология субъектов РФ по трем группам характеристик: по индексу урбанизации, по индикатору развитости некоммерческого сектора (в количественном выражении), по индикатору экономического развития субъекта РФ, выраженному в показателе душевого валового регионального продукта (ВРП) к среднему по России. Основой для отбора респондентов являлись реестры некоммерческих организаций и общественных объединений в этих субъектах РФ. Отбор проводился механическим способом. Не более 2/3 общего числа респондентов в каждом субъекте РФ были опрошены в его административном центре (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга).
2. Исследование Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ-ВШЭ, лето 2009 г. Сбор информации осуществлен ООО «MarketUp» при поддержке компании «Evolution&Philanthropy». Программа исследования и инструментарий разработаны И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсоном. Обследование негосударственных некоммерческих организаций проводилось методом личного опроса руководителей НКО по полуформализованной анкете. Объем выборки составил 1002 НКО. Принципы формирования выборочной совокупности аналогичны перечисленным в пункте 1.
3. Исследование Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ ВШЭ, зима 2008/09 г. Программа исследования и инструментарий разработаны И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсоном. Сбор эмпирической информации в рамках всероссийского репрезентативного опроса населения осуществлен Всероссийским центром изучения общественного мнения. Объем выборочной совокупности – 1600 человек, отобранных на основе многоступенчатой стратифицированной территориальной случайной выборки.

4. Исследование Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ ВШЭ, зима 2009 г. Программа исследования и инструментарий разработаны И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсоном. Сбор информации произведен Независимым центром исследований общественного мнения «Глас народа» методом персонального формализованного интервью в технике «лицом к лицу» по месту работы респондентов. В опросе участвовали три важнейшие группы лидеров мнений, которые, с одной стороны, аккумулируют и в определенной степени отражают общественное мнение, с другой – участвуют в его формировании: 1) руководители, ответственные работники федеральных министерств и ведомств, 2) руководители промышленных предприятий (различных отраслей и форм собственности) и 3) законодатели – депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации. В выборку попали представители 41 федерального министерства или ведомства, 100 промышленных предприятий Москвы и ближайшего Подмосковья, а также депутаты всех четырех фракций ГД и сенаторы из всех семи федеральных округов. Общее число опрошенных: 303 человека.
5. Исследование Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ ВШЭ, 2009 г. Программа исследования и инструментарий разработаны И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсоном. В рамках исследования проведены массовые опросы населения по технологии Георейтинга. Сбор информации – Фонд «Общественное мнение». Опросы были проведены в 83 субъектах РФ среди населения в возрасте от 18 лет и старше. Размер выборки в каждом субъекте РФ составил 500 респондентов, по России – 41,5 тыс. респондентов. Во всех субъектах РФ применялись общие принципы построения выборки. Использовалась территориальная трехступенчатая стратифицированная выборка домохозяйств. Отбор домохозяйств проходил в три этапа. На первом этапе отбирались административные районы, на втором – населенные пункты, на третьем – домохозяйства. Статистическая погрешность по каждому субъекту РФ не превышает 5,5%. Для суммарных результатов по всем 83 субъектам РФ статистическая погрешность не превышает 1%.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Аверкиев И., Бедерсон В., Першакова Е. Люди на пожарах. Общественное участие в борьбе с пожарами и их последствиями летом 2010 года: гражданские смыслы и результаты / Пермская гражданская палата. Октябрь–ноябрь 2010 года. URL: <http://www.pgpalata.ru/actual/0023>.
2. Медведев Д. Россия, вперед! 10 сентября 2009 г. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/5413>.
3. Мерсиянова И.В. Коммуникативное пространство органов власти и общест-венности на муниципальном уровне // Вопросы государственного и муниципально-го управления. – 2008. – № 3. – С. 197–212.

4. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2007.
5. Партнерство гражданского общества и государства в решении социальных проблем / Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. (руководители НИР) и коллектив авторов. Отчет о НИР. Государственная регистрация № 01201057713. – М.: ГУ ВШЭ, 2010.
6. Потенциал и пути развития филантропии в России / под ред. И.В. Мерсияновой, Л.И. Якобсона. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2010.
7. Солодова И.И. Практики НКО по оказанию помощи детям в трудной жизненной ситуации. В кн.: Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. Практика межсекторного взаимодействия. – М., 2010. – С. 451–466.
8. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство (государство–бизнес–некоммерческие организации). – М.: ГУУ, 2002.
9. Якимец В.Н. Третий сектор в регионах России: особенности развития и взаимодействия с местной властью и бизнесом / Регионы России: взаимодействие и развитие (междисциплинарный подход). – М., 2001.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 г. №1054-р.
- <sup>2</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» от 5 апреля 2010 г. №40-ФЗ.
- <sup>3</sup> Подробнее см.: [4], а также данные мониторинга состояния гражданского общества 2007–2010 гг. на сайте Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ ВШЭ (<http://grans.hse.ru>).
- <sup>4</sup> К ним относятся: 1) руководители, ответственные работники федеральных министерств и ведомств, 2) руководители промышленных предприятий (различных отраслей и форм собственности) и 3) законодатели – депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации.
- <sup>5</sup> Подробный анализ участия НКО в решении социальных проблем и соответствующих социальных практик см.: [5].
- <sup>6</sup> Материал о роли НКО в решении указанных проблем основан на результатах научно-исследовательской работы «Практики финансового участия бизнеса и некоммерческих организаций в решении проблем детей, находящихся в трудной жизненной ситуации», выполненной Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора по заказу Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. См. подробнее: [7].
- <sup>7</sup> Подробнее см.: [6, гл. 6–8].