

УДК 323.212

*Н.А. Николенко, Я.И. Серова***ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР И СО НКО В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ: ПАРТНЕРЫ ИЛИ КОНКУРЕНТЫ?¹**

Рассматриваются некоммерческие организации в сфере социальной защиты как институционализирующиеся элементы гражданского общества в современной России. Представлен анализ возможностей, а также причин, затрудняющих взаимодействие СО НКО данной профильной направленности с органами государственного сектора. Выявлен неоднозначный подход представителей государственного сектора к НКО как возможным партнерам в сфере социальной защиты, а также стремление представителей НКО реализоваться в этой сфере в качестве агента, финансируемого государством. Указанные моменты констатируются и анализируются в ракурсах совершенствования социальной политики государства и процесса развития гражданского общества (в структурном и функциональном плане).

Ключевые слова: негосударственный сектор в сфере социальной защиты населения, социально ориентированные некоммерческие организации, гражданское общество, социальное обслуживание, проблемы взаимодействия НКО и государства.

Введение

Гражданское общество в современной социологии рассматривается с различных точек зрения. С одной стороны, гражданское общество – это общественная система с централизованной системой правления. С другой, это сфера, противостоящая государству, характеризующаяся открытостью, демократичностью, личностной автономией, доверием граждан. Э. Гидденс подчеркивает, что гражданское общество, являясь сферой автономных групп и ассоциаций, переплетения различных социальных институтов, выступает как фактор сдерживания рынка и государства [1. С. 46]. Это же подчеркивают и российские социологи, отмечая, что гражданское общество следует рассматривать как универсальную социальную практику, позволяющую социальным субъектам реализовывать свои права и свободы [2. С. 43]. В то же время Ю. Хабермас отмечает, что гражданское общество основывается на неравенстве и господстве, но выступает как средство укоренения конституционных принципов и обретения практического значения, описывая это через понятие конституционного патриотизма» [6. Р. 50].

Социологи, занимающиеся изучением гражданского общества, отмечают следующие его характеристики: а) автономность, предполагающую независимость от государства, фирм; б) коллективные интересы; в) агенты не стремятся подменить государственные структуры, ни частный сектор; г) согласие в рамках норм и правил [8].

Появление некоммерческих организаций имеет давнюю историю. Как правило, на начальном этапе функционировали общественные и религиозные организации, которые занимали определенную нишу в развитии государства. На 1-м этапе [7] – древние века и вплоть до XVI в. были в основном религиозными организациями при церкви, занимающиеся помощью неимущим и обездоленным. С появлением же централизованной системы правления становится возможным решать социальные проблемы на государственном уровне. На 2-м этапе, который условно начинается с XVI в., отмечается процесс законодательного закрепления некоммерческих организаций (при Иване Грозном был создан акт, согласно которому общество должно было заботиться о бедных и неимущих. На 3-м этапе (с XVIII в.) своего становления негосударственные организации преобразуются в сектор социальных отношений, который уже не связан с религиозной направленностью. Согласно Указу Екатерины II, во времена царствования на сельские и городские общины накладывались обязательства по кормлению нищих и бедных, в тот же момент была создана сеть попечительских советов, которые контролировали работу благотворительных учреждений. С 1861 г. происходит институционализация некоммерческих организаций, уже к 1904 г. сеть благотворительных учреждений насчитывала 140 учебных заведений. Императорский Воспитательный дом, 55 домов призрения, 47 лечебниц и больниц, 376 приютов, 298 попечительских детских приютов, 2 попечительства о слепых и глухонемых (включающих

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ и Администрации Волгоградской области, проект №17-13-34010 «Ресурсный потенциал некоммерческих организаций в сфере социального предпринимательства».

44 учебных заведения, 16 домов призрения и 17 лечебниц, 31 благотворительное общество) [7]. 5-й этап (1861–1917 гг.) знаменуется становлением некоммерческих организаций. Например, в Москве к началу XIX в. насчитывалось около 500 благотворительных организаций, но уже тогда появились колоссальные проблемы в дублировании задач данными организациями, неравномерному распределению усилий и ресурсов. К 1910 г. в России было уже 4762 благотворительных общества и 6278 благотворительных заведений. На 6 этапе (1917–1980 гг.) наблюдается значимый спад в развитии некоммерческих организаций в связи с доминированием государственной собственности, однако отметим, что возникали «самочинные демократические организации» [7]. Отметим также, что понятие некоммерческих организаций появилось в 1932 г., но всплеск некоммерческих организаций приходится на 1950–1960 гг., где массы начинают приобщаться к культуре, социальной защите, здравоохранению. Стали распространяться различные гражданские объединения, был создан компромисс между негосударственными объединениями и государственной властью, и уже к концу 70-х гг. насчитывалось более 5 видов общественных структур, остающихся под контролем государства. На 7 этапе происходит становление «третьего сектора» с точки зрения законодательства и возрастания числа общественных объединений. На 8 этапе становления некоммерческих организаций (1995–2000-е гг.) происходит регламентация 5 форм общественных объединений и в это же время сужение финансирования на поддержку некоммерческих организаций. В настоящее время происходит становление рынка социальных услуг, в котором важным игроком выступают СО НКО как поставщики общественно полезных благ. Таким образом, возрастает роль негосударственного сектора в решении социальных проблем в системе социальной защиты, в условиях рыночных преобразований, распределение игроков в поле действия двух секторов государственного и негосударственного в связи с необходимостью смены социальной политики в условиях рыночных преобразований с их различным поведением, стратегиями взаимодействия, ценностями и установками, мотивами.

Гражданское общество как социальный институт имеет структуру, элементы которой формируются под влиянием возникающих в обществе потребностей. В том числе и появление СО НКО связано с необходимостью эффективного решения имеющихся в обществе социальных проблем. На социально ориентированные некоммерческие организации возложены определенные социальные ожидания со стороны населения и государства, прежде всего, в плане обеспечения социальной помощи. За рубежом некоммерческие организации под разными наименованиями составляют около 30 % от всех организаций, действующих в сфере социальных услуг [3. С. 121]. Например, в Великобритании функционирует добровольческий сектор, в Германии – сектор ассоциаций, в Египте – гражданские структуры, в Индии – дополнительный сектор, третья система – в Италии, сектор, освобожденный от налогов в США, «социальное хозяйство» – во Франции, «социальные корпорации» в Японии. Как правило, деятельность некоммерческих организаций в указанных выше странах сосредоточена на предоставлении социальных услуг в различных сферах (социального обеспечения и защиты, здравоохранения и др.).

Деятельность данных НКО привлекает внимание различных ученых. В Швеции, к примеру, появилось новое научное направление, которое изучает «социальный капитал» некоммерческих организаций. В Российской Федерации социально ориентированные некоммерческие организации рассматриваются как своего рода «помощники государству», как институализирующиеся элементы гражданского общества. Следует подчеркнуть, что одним из принципов развития гражданского общества является социальная активность его граждан и их доверие к гражданскому обществу.

Относительно действующих российских НКО ситуация складывается следующим образом. Как показывает исследование Всероссийского фонда «Общественное мнение», «доверие общества к НКО» составило всего лишь 37 %. А в 2017 г. проведенный опрос населения в 43 субъектах Российской Федерации показал, что уровень доверия к НКО составил уже 66 % [6. С. 7]. При этом, что касается роли НКО в обществе, то ответы респондентов были следующими: только 2 % считают, что НКО играют довольно значительную роль в жизни общества – 20 %, а 78 % респондентов отметили, что особенно заметной роли НКО не играют. По данным другого исследования представители более половины российских НКО (52 %) хотели бы совместно с властью выработать и реализовывать общественно важные программы, а 23 % готовы оказывать власти помощь в реализации планов и начинаниях. 81 % НКО уже имеют определенный опыт взаимодействия с органами власти [7. С. 1].

Методы исследования

В целях изучения возможных направлений взаимодействия социально ориентированных некоммерческих организаций с органами власти в Волгоградском регионе авторами статьи в январе-марте 2017 г. было проведено социологическое исследование качественными методами исследования – экспертный опрос [4]. Эмпирическая база основана на результатах исследования «Практики взаимодействия и перспективы сотрудничества СО НКО с организациями государственного сектора в Волгоградской области». Критериями выборки явились: опыт работы, должность, деятельность в системе социальной защиты и социального обслуживания населения.

Результаты исследования

Полученные результаты позволили сделать следующие выводы:

1. Специалисты организаций социального обслуживания по взаимодействию с некоммерческим сектором отмечают, что социально ориентированные некоммерческие организации не могут работать эффективно и приобретать стабильность при малом объеме ресурсов. Другими словами, в настоящее время СО НКО не могут конкурировать с государственными учреждениями, так как не располагают необходимым объемом ресурсов и только коммерческий сектор способен быть конкурентным государственному сектору. *«В применении к некоммерческим организациям само понятие «конкуренция» может показаться неуместным. Оно может быть применимо к коммерческим организациям» (Женщина, 35 лет, специалист по взаимодействию с некоммерческим сектором).*

2. Состояние СО НКО сегодня не способствует формированию «здоровой конкуренции», они пытаются привлечь внимание граждан к себе без должных ресурсов, позволивших ответить на социальный запрос. Специалисты государственных учреждений подчеркивают, что НКО ждут от государственных центров социальной защиты и социального обслуживания населения действий по информированию граждан о работе СО НКО и привлечению в них клиентов. Сами же НКО свою клиентскую базу не формируют. Что касается граждан (получателей социальных услуг), то они продолжают доверять системе государственных учреждений. По мнению респондентов, «СО НКО только просят оказать им помощь в их деятельности (ресурсами), хотя СМИ не всегда точно представляют, что могут предложить взамен». *(Женщина, 50 лет, специалист по взаимодействию с некоммерческим сектором).*

3. Специалисты системы социального обслуживания государственного сектора подчеркивают, что их отношения с СО НКО выстраиваются постепенно и пока взаимодействие возможно только по административному регламенту. Перспективы развития социально ориентированных некоммерческих организаций пока не ясны. Кроме того, отсутствует четкий механизм взаимодействия негосударственного и государственного сектора. Отсутствуют стратегические цели по взаимодействию СО НКО и государственного сектора.

4. В то же время, сам факт существования НКО и их намерение работать в сфере услуг стимулировало появление нового феномена «социальное предпринимательство», принципы работы которого аналогичны принципам работы государственного учреждения. Так, респондентами было отмечено, что система государственных учреждений социальной защиты и социального обслуживания и СО НКО нацелены на качественную реализацию государственной социальной политики: «Общими принципами работы государственных и некоммерческих организаций являются гуманность, человеколюбие, сострадание, удовлетворение потребности гражданина в получении услуг, развитие кадрового потенциала и формирование положительного имиджа» *(Женщина, 50 лет, специалист по взаимодействию с некоммерческим сектором).*

Появление СО НКО отражает естественное развитие структуры гражданского общества, реагирующей на потребности социума. Однако вопрос о рассмотрении социально ориентированных некоммерческих организаций как элемента гражданского общества, реализующего эффективную практику в современных условиях, остается открытым. Имеется дублирование задач СО НКО и государственных учреждений. Но, несмотря на это, ряд респондентов высказались положительно в отношении появления в сфере социального обеспечения СО НКО. Например, «Привлечение СО НКО к оказанию услуг в системе социальной защиты является мерой своевременной, так как развитие здоровой конкуренции положительно повлияет на повышение качества предоставления услуг, доступность и разнообразие ассортимента услуг» *(Женщина, 45 лет, специалист по взаимодействию с государственным сектором).* НКО должны рассматриваться как равноправные поставщики социальных услуг:

«Они выступают своего рода буфером между государством и населением, так как НКО создаются для решения конкретных социальных проблем» (*Женщина, 47 лет, специалист по взаимодействию с некоммерческим сектором*). Деятельность НКО нужна обществу: «Привлечение НКО к оказанию услуг является эффективной мерой, так как помогает снимать социальную напряженность» *специалист по взаимодействию с некоммерческим сектором (Женщина, 32 года, специалист по взаимодействию с некоммерческим сектором)*. Специалисты также отмечают, что потребность в социальных услугах у граждан растет, и чтобы была возможность выбора -увеличивается и количество организаций.

На вопрос о том, может ли деятельность СО НКО привести к полному разгосударствлению рынка социальных услуг, специалисты системы социального обслуживания ответили, что, с одной стороны, это не представляется возможным, так как имеются услуги, требующие значительной материально-технической базы и квалификации специалистов, имеющих опыт работы в данной сфере: «Аренда помещений вряд ли будет выгодна всем НКО, что сделает невозможным реализацию их деятельности» (*Женщина, 56 лет, специалист по взаимодействию с некоммерческим сектором*). Но НКО в будущем, вероятно, смогут при благоприятных условиях занять определенную нишу в сфере оказания социальных услуг: «После того, как некоммерческие организации приобретают положительную репутацию и получают доверие населения» (*Женщина, 46 лет, специалист по взаимодействию с некоммерческим сектором*).

Обсуждение

На наш взгляд, актуальными вопросами, представленными в поле публичного обсуждения, являются следующие: 1. Насколько оправдано «вторжение» СО НКО в профессиональное поле деятельности государственного сектора в сфере социальной защиты? Какие причины способствовали данному факту: возросшие объемы задач государственного сектора? Поиск СО НКО новых «ниш» деятельности? Каковы границы социального взаимодействия гос. сектора и СО НКО в этой области? К каким социальным последствиям может привести дублирование их функций? Например, выиграет или проиграет социально незащищенная часть населения, если произойдет замена гос. сектора некоммерческими организациями в этой сфере? Если же нужна комбинация партнерской деятельности указанных агентов, то как хотя бы в общих чертах должна выглядеть система их взаимодействий в плане распределения финансовой поддержки со стороны государства, распределения клиентской базы и т.д.?

Авторы приходят к выводу, что со стороны государственного сектора наблюдаются двойные стандарты в понимании роли СО НКО в решении социальных проблем. С одной стороны, представители государственного сектора осознают общие цели и задачи, которые направлены, прежде всего, на изменение игроков в поле социальной политики, обеспечение открытости, прозрачности, перераспределение полномочий, совместное разрешение проблем, разделение ответственности совместно с гражданским обществом, с другой стороны, отсутствует четкое осознание роли социально ориентированных некоммерческих организаций представителями государственного сектора, непонимание ключевых проблем и задач, которые возможно было бы решить вместе, ведь результативность деятельности НКО зачастую зависит от совместной работы с государственным сектором. Зачастую проблемы, связанные с развитием СО НКО, коренятся глубоко и не в их малом потенциале, ресурсах, а сколько в искусственно созданных барьерах, недостаточно проработанном механизме взаимодействия, недостаточно изученном рынке социальных услуг и осознания необходимости заполнения тех ниш, которые еще не заполнены.

Заключение

Резюмируя вышесказанное, отметим, что процесс институционализации СО НКО, как элемента гражданского общества, имеет определенную динамику. Однако в настоящее время СО НКО в сфере социального обслуживания занимают неустойчивую позицию. В то же время отмечается формирование внутренней среды НКО, увеличивается количество некоммерческих организаций, желающих вступить в реестр поставщиков социальных услуг. Однако государственный сектор не готов к разделению полномочий с некоммерческим сектором в стремлении делегировать часть своих полномочий. В свою очередь, некоммерческий сектор пока не зарекомендовал себя в качестве субъекта, способного к созданию инновационных услуг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гидденс Э. Устройство общества: Очерк теории структуризации. М.: Академический проект, 2003. 528 с.
2. Гужавина Т.А. Гражданское общество: вопросы самоорганизации на региональном уровне // Вестн. Поморского ун-та. 2010. № 3. С. 42-45.
3. Габдрахманова Р. А. Волонтерская деятельность в России и за рубежом // Вестн. Казанского гос. ун-та, 2012. № 4 (15). С. 119-131.
4. Социологическое исследование «Практики взаимодействия и перспективы сотрудничества СО НКО с организациями государственного сектора в Волгоградской области», проведенное авторами данной статьи (научное руководство осуществлялось кандидатом социологических наук, доцентом кафедры социологии ВолГУ Н.А. Николенко). Метод исследования: экспертный опрос (Критерии выборки: работник государственной системы социального обслуживания населения, образование, опыт взаимодействия с СО НКО на уровне законодательной власти и управления; представитель некоммерческого сектора, имеющий стаж работы в этом качестве). Кол-во экспертов – 20 человек (10 специалистов государственного сектора, 10-руководители СО НКО), возраст – 35-60 лет. // Текущий архив кафедры социологии Волгоградского государственного университета. РФ, Волгоградская область, г. Волгоград, январь–март, 2017.
5. Грищенко Ю.И. Этапы становления некоммерческих организаций в России // Некоммерческие организации в России. 2012. № 5. С. 5.
6. Habermas J. The Public Sphere: An Encyclopedia Article // New German Critique. 1974. № 3. P. 50.
7. Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора: Информационно-аналитическая справка о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ: Отношение населения к НКО: экспертная оценка. № 4, декабрь 2014. С. 6-40. URL: https://www.hse.ru/data/2015/02/06/1091833510/Bulleten4_Web.pdf. (дата обращения: 11.05.2017). Загл. с экрана.
8. Результаты Всероссийского опроса населения (2017, N = 2000). Выборка – городское и сельское население 18 лет и выше. Метод сбора данных – личное интервью по месту жительства респондента. Опрос проводился на территории 43 субъектов Российской Федерации по многоступенчатой стратифицированной территориальной случайной выборке домохозяйств. URL: <https://grans.hse.ru/data/2017/04/07/1168282450/%D0%9C%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%2006.04.2017%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82.pdf>. (дата обращения: 12.05.2017). Загл. с экрана.
9. Терновая О. «Третий сектор» в России: тенденции развития // ЭЖ-Юрист, 2010. № 38.
10. Федотова В.Г. Гражданское общество: в 4 т. // Новая философская энциклопедия / под ред. В. С. Степина. М., 2001.

Поступила в редакцию 9.06.17

N.A. Nikolenko, Ya.I. Serova

PUBLIC SECTOR AND SOCIALLY ORIENTED NONPROFIT ORGANIZATIONS IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF POPULATION: PARTNERS OR COMPETITORS?

The article considers nonprofit organizations in the field of social protection as institutionalizing elements of civil society in modern Russia. The authors present the analysis of opportunities and reasons obstructing cooperation of socially oriented nonprofit organizations of this profile orientation with public sector bodies. The article reveals the ambiguous approach of the representatives of the public sector to nonprofit organizations as to possible partners in the field of social protection, as well as the desire of nonprofit organizations to be realized in this sphere as an agent sponsored by the state. These points are stated and analyzed in the perspectives of improvement of social policy and development of civil society (in structural and functional terms).

Keywords: socially oriented nonprofit organizations, civil society, social services, problems of interaction of nonprofit organizations and the state.

Николенко Наталия Александровна,
кандидат социологических наук, доцент
кафедры социологии
E-mail: nikolenko-kus@mail.ru

Серова Яна Игоревна, магистр
E-mail: jana3194@mail.ru

ФГАОУ ВО «Волгоградский государственный университет»
400062, Россия, Волгоград, пр. Университетский, 100

Nikolenko N.A.,
Candidate of Sociology, Associate Professor
at Department of sociology
E-mail: nikolenko-kus@mail.ru

Serova Ya.I., master degree student
E-mail: jana3194@mail.ru

Volgograd State University
pr. Universitetskiy, 100, Volgograd, Russia, 400062