
Б. Б. ДОНДОКОВА

**ПЕРСПЕКТИВЫ
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ
ОРГАНИЗАЦИЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ
ПОЛЬЗЫ ГЛАЗАМИ ЭКСПЕРТОВ***

Статья посвящена обсуждению ключевых аспектов и наиболее значимых проблем институционализации организаций общественной пользы, которые призваны внести свой вклад в обеспечение социальной справедливости и в дело социальной поддержки граждан в условиях современной России. В качестве таковых организаций рассматриваются социально ориентированные некоммерческие организации, сообщества и объединения. Актуальность проблем, о которых говорится в статье, обусловлена существенным повышением роли деятельности таких организаций в осуществлении социальной поддержки населения. В то же время процессы вхождения социально ориентированных некоммерческих организаций в государственный реестр поставщиков социальных услуг получают неоднозначную оценку в силу сложности и разнонаправленности соответствующих процессов на различных уровнях реализации. В связи с этим особое значение приобретает исследуемая в статье экспертная оценка перспектив институционализации таких организаций как полноценных субъектов социальной поддержки.

Ключевые слова: некоммерческие организации, социально ориентированные некоммерческие организации, организации общественной пользы, социальная поддержка, поставщики социальных услуг, институционализация.

Социально ориентированные НКО: основные задачи

Среди причин, вызвавших появление социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СО НКО) как особого

* Исследование выполнено при поддержке РФФИ (проект № 17-03-00815/17-ОГОН – «Организации общественной пользы в современной России: Особенности институционализации и перспективы развития»).

субъекта в социальной сфере, многие исследователи называют необходимость структурного оформления неформальных объединений граждан, создававшихся для решения острых социальных проблем, с которыми не справлялась действующая государственная власть (Халын 2013; Печковская 2014; Мерсиянова, Беневоленский 2016).

В целом некоммерческий сектор имеет одной из основных своих целей удовлетворение универсальной и специфической потребности в общественных благах различных групп и категорий граждан в условиях невозможности добровольного обмена между различными субъектами политической и экономической жизни общества (Милославская и др. 2015). На конец декабря 2018 г. в реестре Минюста России значилось более 217 тыс. зарегистрированных НКО. По данным Росстата, количество СО НКО продолжает расти: если на конец 2015 г. в России была зарегистрирована 140 031 организация, то на конец 2016 г. – уже 143 436. Данная цифра соответствует около 63 % от общего числа зарегистрированных НКО, но здесь важны не формальные показатели, а прежде всего направления реальной деятельности НКО. «Однако в данном случае следует говорить о росте сектора, о том, что все больше НКО формально относятся к категории социально ориентированных организаций – для этого достаточно упоминания в уставе НКО хотя бы одного направления деятельности, признанного социально ориентированным. Так, в числе СО НКО – Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, Агентство стратегических инициатив, различные правительственные фонды» (Доклад... 2017: 25). Соответственно, следует рассматривать вступление в силу с 1 января 2017 г. Закона об НКО – исполнителях общественно полезных услуг как первый шаг на пути к структурированию столь разнородного некоммерческого сектора. В этом смысле существенно изменение акцента в интерпретации данного понятия, обозначающего такой род деятельности НКО: организации общественной пользы – как более точное и направленное на формирование более однородной структуры данного сектора.

«Главный смысл закона состоит в том, что тем НКО, которые оказывают социальные услуги надлежащего качества, предостав-

ляются права на приоритетное получение государственной поддержки и доступ к бюджетным средствам. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации сформирована вся нормативная правовая база, начато формирование реестра СО НКО – исполнителей общественно полезных услуг» (Доклад... 2017: 57). Согласно данным, приведенным в Докладе, если в 2016 г. было зарегистрировано менее 400 организаций как поставщиков социальных услуг, то в 2017 г. с принятием закона количество организаций резко возросло до 705 региональных поставщиков. Оборот финансовых средств в социальной сфере в рамках деятельности НКО в общем объеме превысил 10 млрд рублей, что означает интенсификацию процессов развития данного типа организаций. Тем не менее реальная ситуация, особенно в региональном разрезе, намного сложнее.

Региональная дифференциация в этом вопросе весьма значительна и часто не поддается учету. В действительности система государственной статистики не может учесть все особенности статуса организаций общественной пользы и их вклад в социальную сферу, поэтому провести полноценное описание структуры и оборота ресурсов в соответствии с направлениями деятельности невозможно. Для этого необходимы системные и масштабные исследования организаций общественной пользы на федеральном и региональном уровнях. Некоторые сведения можно найти с помощью проекта «Открытые НКО» Комитета гражданских инициатив, где публикуются в открытом доступе сведения о проектах, в которых участвует организация, финансировании конкретных проектов с помощью грантов, субсидий и контрактов и т. п. Среди источников данных – Реестр некоммерческих организаций Министерства юстиции, проект «Госзатраты», Фонд президентских грантов, Реестр соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета, Федеральное агентство по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Единый государственный реестр юридических лиц. Однако проект не может отразить направления деятельности всех 174 092 организаций и носит преимущественно информационно-аналитический характер.

В Докладе Общественной палаты РФ за 2017 г. основная миссия некоммерческого сектора формулируется как устранение соци-

альной несправедливости: «Миссия гражданского общества видится как раз в том, чтобы устранять такую несправедливость, ведь существующее неравенство стало тормозом в развитии страны» (Доклад... 2017: 4). Согласно данным мониторинга Центра политических и экономических реформ, в течение года – с 01.10.2017 по 30.09.2018 – произошел резкий рост протестной активности населения. Всего за год зафиксировано 2526 протестных акций: основным поводом для выхода на протестные мероприятия (46,5 % от их общего числа) в этом году стала объявленная правительством пенсионная реформа (Протесты... 2018). В связи с обострением проблем социальной несправедливости в российском обществе и ростом протестной активности важно понять, как именно реализуется заявленная миссия некоммерческого сектора в контексте современных процессов его институционализации.

Во-первых, некоммерческий сектор создает действующие площадки для конструктивного диалога между населением и властью. Такими площадками являются прежде всего Общественная палата Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Общероссийский народный фронт, общественные советы при федеральных и региональных органах исполнительной власти, институты уполномоченных по правам человека, по правам ребенка и по правам предпринимателей. Кроме того, возникла сеть федеральных молодежных форумов: «Территория смыслов», «Таврида» и другие. В 2010-е гг. сформировались авторитетные площадки, такие как Социальный форум России, Форум социальных инноваций регионов. Большой интерес гражданского общества вызывают форумы «Сообщество», которые проводит Общественная палата Российской Федерации.

В то же время положение общественных палат в регионах высокодифференцировано, что объясняется сильной зависимостью от политического курса местной власти, и прежде всего от стратегии губернатора, при взаимодействии с гражданским обществом. «Так, среди регионов, где этот контакт налажен, эксперты форумов “Сообщество” чаще всего называют Республику Татарстан, Республику Хакасию, Карачаево-Черкесскую Республику, Краснодарский и Ставропольский края, Белгородскую, Кировскую, Смолен-

скую, Тульскую и Ульяновскую области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югру» (Доклад... 2017: 14).

Это особенно примечательно на фоне формального и пассивного присутствия общественных советов в других регионах. Общественная палата Российской Федерации для устранения подобной ситуации запустила в регионах проект «#ЧТОНЕТАК». Проект уже стартовал в четырех регионах – Рязанской, Новгородской, Ярославской областях и Республике Карелия – и предполагает непосредственные встречи активистов и глав регионов в рамках круглых столов и клубов (на постоянной основе), экспресс-опросы возле уличной инсталляции хештега «#ЧТОНЕТАК» для обратной связи. «Основная цель подобных площадок – создание постоянной, прямой и эффективной связи между органами власти и всеми гражданами, независимо от их гражданской позиции, политических взглядов и социального статуса» (Там же: 15). Оппозиционное противостояние, устранение от поиска путей диалога с властью считается в условиях современной государственной системы деструктивным по своей сути и не решающим проблемы социального неравенства.

Эксперты о проблемах организаций общественной пользы

В 2013 г. по заказу АНО «Агентство социальной информации» исследовательской группой «ЦИРКОН» (АНО «Социологическая мастерская Задорина») было проведено исследование «Перспективы НКО в качестве поставщиков общественной пользы». Его первоначальной гипотезой явилось предположение, что «большая часть НКО не готова к “освоению” рынка социальных услуг, а именно – не готова к конкуренции за него, не рассматривает развитие услуг как стратегию, которая обеспечивает их устойчивость» (Перспективы... 2013: 4). Исследование проводилось с использованием комбинации полужформализованного опроса экспертов (руководителей НКО региона, имеющих опыт оказания социальных услуг, представителей региональной и муниципальной власти – участников взаимодействия между третьим сектором и государственными структурами и органами местного самоуправления) и формализованного онлайн-опроса руководителей НКО.

Это исследование показало, что в отношении контекста намечаемых преобразований и представители власти, и НКО осведомлены и оценивают положительно процессы разгосударствления социальной сферы. Отмечаются некоторые различия в интерпретации этих процессов. Разгосударствление процессов воспринимается либо как продолжение проектной работы, либо как расширение возможностей НКО в социальной сфере (Перспективы... 2013: 4). В рамках первой интерпретации разгосударствление рассматривается как продолжение существующих тенденций в сфере уже реализуемой социально ориентированной деятельности НКО. Сам выход на рынок социальных услуг не вызывает у представителей НКО необходимости обучения принципиально новой практике: «...готовность участвовать в системе предоставления социальных услуг населению среди представителей НКО практически поголовная – в той или иной степени готовы к этому больше 80 % респондентов» (Там же: 5). Причем в большей степени к активному освоению рынка готовы организации, оказывающие платные услуги.

В то же время вхождение в реестр поставщиков социальных услуг, по сути, не дает ожидаемых преимуществ, сам процесс вступления крайне трудоемкий, что в целом действует демотивирующим образом на СО НКО. Согласно данным опроса, проведенного ОНФ в 2016 г., из 49 организаций, оказывающих социальные услуги, только 13 (27 %) являются членами реестра поставщиков соцуслуг, из них более половины не используют его преимущества. В частности, нулевой налоговой ставкой пользуется всего одна организация (в Республике Крым), компенсацию за оказанные социальные услуги получают две НКО (в Самарской области и в Хабаровском крае), а информационной поддержкой со стороны властей заручились только четыре организации. Из не вступивших в реестр 28 % ответили, что это не дает никаких преимуществ, слишком высокими требования для включения посчитали 17 % респондентов, столько же опрошенных сослались на большой объем бумажной работы для членов реестра. А представители 14 % НКО сказали, что вообще ничего не знают о реестре (Республика Крым, Калужская, Ростовская, Томская и Челябинская области) (Мониторинг... 2016).

Николай Николаев, член Центрального штаба ОНФ, координатор Центра ОНФ по независимому мониторингу исполнения указов президента «Народная экспертиза», отмечает, что вследствие ряда причин недостаточно развиты механизмы привлечения СО НКО как полноценных поставщиков социальных услуг. Трудности их присутствия на рынке связаны с завышенными требованиями к срокам деятельности, сложностями при получении компенсаций за оказание услуг (задержки в принятии соответствующих нормативно-правовых актов были зафиксированы в Курской, Нижегородской, Пензенской областях, Пермском крае, Республике Марий Эл, Хабаровском крае, Ямало-Ненецком АО) (На переговорах... 2016).

Что касается состава услуг и процедуры их оказания, согласно исследованию группы «ЦИРКОН», специфика оказания социальных услуг, как правило, сопряжена с поддержкой людей, попавших в трудную ситуацию. Взаимодействие поставщика и потребителя социальных услуг воспринимается преимущественно как процесс непосредственного обращения потенциального клиента в организацию. Возможности включения в процедуру взаимодействия государственных служб описываются с позиции либо оператора, распределяющего запросы потребителей, либо централизованного заказчика социальных услуг. В вопросе расширения спектра социальных услуг представители НКО видят препятствия прежде всего в недостаточности финансирования и кадровых ресурсов. Если говорить о существующих направлениях социальной сферы, то представители НКО и власти солидарны в том, что основное образование и здравоохранение должны сохранять свою государственную подведомственность, в то время как социальная защита, социальное обеспечение и социокультурная сфера вполне могут быть подвергнуты разгосударствлению. Очевидно, что изменение стереотипных представлений о разделении социальной сферы на отдельные области по характеру включенности в них государства требует учета и работы по их изменению. В декабре 2016 г. экспертами ОНФ была отмечена сохраняющаяся неравномерность развития направлений деятельности СО НКО. Наиболее популярна поддержка с их стороны развития физической культуры и массового спорта, наименее –

развития здравоохранения. Сохранение действующих стереотипов очевидно.

Платные услуги рассматриваются НКО (примерно третью из них) как способ сохранения финансовой устойчивости, но при этом полный переход организаций на платные услуги – как нежелательный и противоречащий специфике деятельности НКО. Предпочтительный для НКО формат государственной поддержки – софинансирование, когда наличие собственного или дополнительно привлекаемого финансирования является обязательным условием получения государственного или муниципального гранта. «Обязательность такой схемы респонденты объясняют требованиями избежать потребительского отношения некоммерческих организаций к распределяемым бюджетным деньгам» (Перспективы... 2013: 7). При этом исследование, проведенное ОНФ в 2016 г., показало, что требование внести взнос в размере не менее 30 % от стоимости заказа является для многих организаций невыполнимым (Мониторинг... 2016). О чем свидетельствует такое расхождение? Скорее всего, о том, что в исследовании группы «ЦИРКОН» участвовали организации, которые на тот момент уже активно занимались оказанием социальных услуг, в то время как организации, опрашиваемые в рамках второго исследования, не относились к этой категории.

Исследование продемонстрировало отсутствие четкой стратегии развития у большинства организаций в связи со сменой статуса как поставщиков социальных услуг: «Доминирующего мнения в ответах респондентов не зафиксировано – некоторые респонденты подтверждают наличие готовности и говорят об активных усилиях руководителя как о необходимом условии развития организации; для других респондентов характерно мнение об имманентной некоммерческому сектору спонтанности деятельности и о затруднительной в связи с этим возможности целенаправленных усилий по развитию» (Перспективы... 2013: 11). В дальнейшем эти выводы подтвердились исполнительным директором фонда «Гражданский союз» Олегом Шарипковым в интервью, которое он дал в рамках проекта «НКО-профи». Он отметил отсутствие роста количества профессиональных организаций в регионе за 16 лет своей деятельности. Верной представляется следующая оценка Шарипкова:

«10 % от общего числа зарегистрированных организаций делают хоть что-то, а 10 % от этих организаций – это профессиональные НКО, у которых есть штат, сотрудники, политики, которые занимаются четко определенной темой. Эта формула “10–10” справедлива для многих регионов» (Иванушкин 2018). При этом две трети опрошенных представителей некоммерческих организаций довольно высоко оценивают возможности НКО как поставщиков социальных услуг.

Основными преимуществами СО НКО, по мнению респондентов, являются высокая вовлеченность сотрудников в процесс оказания социальной услуги, высокая адаптивность и гибкость организационной структуры, ярко выраженные гуманистические ценности, реализуемые в индивидуальном подходе к каждому клиенту, отсутствие бюрократизма и меньший формализм в оказании услуги. В основном представители НКО расценивают выход на рынок как отдельный процесс, включающий некоторые дополнительные направления в деятельность организаций. В качестве условий, затрудняющих этот процесс, рассматриваются недостаток кадровых резервов, инертность власти и инфраструктурные проблемы. Среди инфраструктурных проблем респонденты чаще всего отмечают нехватку помещений.

Взаимодействие с государством представители НКО оценивают как наиболее значимое условие выхода на рынок социальных услуг. В институциональном оформлении НКО как поставщиков общественной пользы именно государство на уровне законодательного и административного обеспечения способно сыграть решающую роль (Шубина 2014; Сафонова 2015). Характерно при этом, что многие НКО не учитывают необходимости рекламы как важнейшего инструмента маркетинга: «Продвижение НКО традиционными рекламными способами довольно затруднительно, и понимающих респондентов от НКО останавливает именно это – сложность таргетирования своего послания» (Перспективы... 2013: 9). В основном продвижение НКО осуществляется посредством информирования аудитории через информационные мероприятия и публичные акции. Ситуация осложняется недостаточной информационной поддержкой СО НКО со стороны власти и отсутствием заинтересованности СМИ в освещении деятельности некоммерче-

ских организаций. Ориентация прессы на громкие скандальные темы не коррелирует с социальной тематикой, которая не столь красочна и привлекательна для массовой аудитории. Социальная журналистика, специализирующаяся на тематике проблем НКО, пока недостаточно представлена в СМИ. Использование льготного квотирования социальной рекламы, направленной на создание диалога между НКО и СМИ, сильно тормозится и представителями СМИ, и местными властями в силу непроработанности механизма ее реализации и неумения отличить ее от спонсорской рекламы (ОНФ... 2017).

Одной из актуальных проблем является неготовность СО НКО к активной кампании по формированию спроса, подготовке и расширению целевой аудитории. В то же время некоммерческие организации готовы в перспективе рассматривать граждан в качестве сотрудников и жертвователей. Перспективным в этом вопросе оказалось бы имиджевое информирование об НКО и их продвижение как поставщиков социальных услуг. Анализ, проведенный Центром развития некоммерческих организаций (Санкт-Петербург) и Центром социальных технологий «Гарант» (Архангельск) в 2014 г., выявил наиболее проблемные зоны для СО НКО, не имевших ранее опыта работы с госструктурами. В их числе «проектирование (особенно такие моменты, как постановка целей, обоснование социально-экономического эффекта проекта и бюджетирование); PR-продвижение мероприятий проекта и его результатов (особенно в социальных сетях); мониторинг и оценка результатов; отчетность по проекту (финансовая, содержательная и публичная)» (Крылова 2014: 2).

Безусловно, развитие технологической платформы является важнейшим фактором институционализации СО НКО. Проблеме разработки и применения разнообразных современных инструментов продвижения НКО в офлайн- и онлайн-среде посвящена солидная база методических и учебных материалов, проводятся на постоянной основе обучающие семинары, тренинги, мастер-классы (АСИ, «Теплица социальных технологий», ресурсные центры и т. п.).

Разработана построенная на современных веб-технологиях медиатека «AtPrint». Она включает социальные, социально-маркетинговые и информационные материалы, макеты, ролики для

использования СМИ и некоммерческими организациями. Все эти ресурсы содержательно и технологически включены в системное решение с Всероссийским конкурсом социальной рекламы СО НКО и социального предпринимательства «Реклама Будущего» (О проекте б. г.).

С 2011 по 2014 г. проект реализовывался Фондом развития медиапроектов и социальных программ *Gladway* благодаря поддержке КСО программы «Бритиш Американ Тобакко Россия», и далее за счет внутренних ресурсов фонда, а с 2017 г. медиабiblioteca вошла как составляющая часть в проект Всероссийского конкурса социальной рекламы СО НКО и социального предпринимательства «Реклама Будущего», реализуемого при поддержке Фонда президентских грантов благотворительным фондом «Гарант».

В целом можно сказать, что на сегодняшний момент создана реальная развивающая среда, способствующая обучению и использованию СО НКО технологий продвижения. Так, например, в настоящее время «Теплица социальных технологий» – общественный образовательный проект, направленный на развитие сотрудничества между некоммерческим сектором и IT-специалистами, – активно разрабатывает и распространяет технологии продвижения НКО в интернет-среде: рекомендации по продвижению в социальных сетях «ВКонтакте», «Инстаграм»; мобильные приложения (например, «Насилию.нет»); проект «IT-волонтер», который позволяет НКО найти волонтера и разработать совместно сайт и т. п. (Насилию.нет... 2018; Баранова 2018). Одним из форматов популяризации и обмена опытом является ежегодная конференция «Сетевой апрель: угрозы, проекты, успехи и поражения НКО», где рассматриваются лучшие практики разработки сервисов с открытым доступом, инкубационные программы в социальных проектах, работы с открытыми данными для решения социальных проблем, IT-волонтерство и т. д.

Значительные репутационные потери возникли в результате принятия закона об иностранных агентах, поскольку деятельность НКО и так затруднена рядом общественных стереотипов, существующих в результате незнания самой специфики их деятельности и недостаточной информированности. В целом принятие закона об иностранных агентах, согласно результатам исследования, не ока-

зало существенного влияния на отношение граждан к НКО. Примечательно, что явная отрицательная оценка принятия закона и активная борьба за внесение изменений в него были характерны для наиболее сильных организаций, которые понесли значительный ущерб в результате принятия закона (вплоть до полного закрытия), в то время как не затронутые законом организации отнеслись к нему более или менее спокойно. Сергей Лукашевский из Сахаровского центра утверждает, что перед НКО-агентами стоит очень тяжелый выбор: принимать сложившуюся ситуацию ради того, чтобы делать что-то важное и полезное, или отказаться от институционализированной деятельности, уйти в формат диссидентской активности. Пока почти все, кто может (естественно, в Москве и Санкт-Петербурге, не в провинции), выбирают первый вариант (Эйсмонт 2016). Это свидетельствует об отсутствии консолидации внутри некоммерческого сектора. Саму инициативу можно обозначить как установление в некоммерческом секторе государственного контроля, который в своей реализации проводился в весьма неоднозначной и нередко противоречивой форме.

Перспективы интеграции социально ориентированных НКО

Проблема интеграции и координации действий для российских социально ориентированных НКО в настоящее время является острой и весьма актуальной (Решта 2014). Это объясняется многими причинами, среди которых особо можно выделить потребность в распространении наиболее успешного и эффективного опыта, необходимость совместной защиты интересов НКО, наличие значительных региональных различий в деятельности СО НКО и др. В. Берхин, президент фонда «Предание», утверждает, что объединение фондов – это необходимость, обусловленная целями разработки единых профессиональных стандартов и саморегуляции, повышения репутационного капитала и защиты интересов некоммерческого сектора во взаимодействии с государством (Долженко 2018).

Среди возможностей интеграции в некоммерческом секторе обсуждается также и вероятность создания единого банка некоммерческих организаций. Так, по мнению А. Айгистова, такой банк позволит предоставить гарантии участия НКО в конкурсах, разрабо-

тать и реализовать кредитную политику для НКО, тем самым выводя их на пространство широких возможностей (Лазарева 2016). Это своего рода инфраструктурное обеспечение устойчивости деятельности НКО, особенно в части формирования обеспечительного взноса. Помимо этого, необходимо формирование единого портала социальных услуг в рамках Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО).

Идея Общенационального союза НКО, по сути, выражает тенденцию интеграции в процессе институционализации некоммерческого сектора. Глобальная миссия союза связана с выработкой единых целей и стандартов деятельности, созданием необходимых условий и системы всесторонней поддержки некоммерческих организаций. Такого рода процессы, по мнению Д. Поликанова (Устав... б. г.), должны запускать лидеры, представители известных организаций.

Общенациональный союз некоммерческих организаций был создан на VI Съезде некоммерческих организаций России, который проходил 1–4 декабря 2015 г. в Российской государственной библиотеке (г. Москва). В мероприятиях приняли участие 1413 делегатов из 75 субъектов РФ, а также зарубежные официальные делегации и гости из Армении, Бельгии, Германии, Дании, Казахстана, Нидерландов, Узбекистана, Чехии, Китая и других стран. Съезд некоммерческих организаций России проводится с 2010 г., всего в мероприятиях Съезда приняло участие более 5000 представителей некоммерческих организаций. Среди них Российский Красный Крест, фонд «Наше будущее», ВОСВОД, Всероссийская полицейская организация, Общероссийская общественная организация содействия привлечению инвестиций в Российскую Федерацию «Инвестиционная Россия», Ассоциация социальных предпринимателей и др.

Среди основных задач Союза – разработка и продвижение стандартов и правил деятельности НКО; участие в разработке государственной политики и различных правовых актов в сфере НКО, мониторинг соответствующего правового поля; юридическая и экспертно-аналитическая помощь некоммерческому сектору страны.

Главные цели организации – защищать права и представлять интересы третьего сектора в вопросах взаимодействия с федеральными

и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также с международными профильными организациями и бизнесом. Союз призван содействовать НКО в получении финансовой, имущественной, образовательной, информационной, административной, организационно-технической, юридической и иной поддержки.

Очевидно, что объединение НКО состоялось под эгидой действующей российской власти: «Делегаты VI Съезда единодушно поддержали курс, избранный Президентом РФ В. В. Путиным, на продолжение демократических преобразований в России и указали на необходимость консолидации российского гражданского общества, его системной и наиболее активной части – некоммерческого сектора, для решения важнейших задач социально-экономического развития» (История... 2018).

Президент Фонда поддержки слепоглухих «Со-единение» считает, что ситуация несколько сложнее, чем это представляется на первый взгляд: «Наверное, как и в бизнесе, таких союзов должно быть много. В вольнолюбивом гражданском обществе люди не очень любят друг с другом договариваться и часто видят в коллегах не партнеров, а конкурентов за ресурсы или статус. Поэтому объединить всех в один союз не удастся. Но “сдруживать” НКО, задавать единые высокие стандарты работы, осуществлять сквозной обмен опытом и информацией о мероприятиях, выступать безбоязненно единым фронтом перед государством по каким-то вопросам – все это необходимо» (Эксперты... 2016).

Подобные функции, в частности, выполняет Ассоциация «Клуб бухгалтеров и аудиторов некоммерческих организаций», которая существует с 2000 г. «для предоставления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей» (Устав... 2018).

Целью еще одной, более масштабной Ассоциации социально ориентированных некоммерческих организаций является более мягкая формулировка цели консолидации: объединение СО НКО для развития социально значимых программ и проектов, направленных на повышение качества жизни россиян. Среди заявляемых задач – «поддержка деятельности социально ориентированных не-

коммерческих организаций; создание необходимых условий, как для партнерства внутри общественного сектора, так и для взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления; изучение и продвижение лучших практик деятельности социально ориентированных НКО на территории города Москвы; осуществление исследовательской деятельности в области общественного развития, мониторинга общественного мнения по проблемам социально-экономического развития города; информирование общественности о программах развития города, о новых нормативных документах в области социальной политики, развития общественного сектора; организация и проведение социально значимых мероприятий; содействие созданию новых общественных организаций, объединений и повышению гражданской активности населения города Москвы» (Ассоциация... б. г.).

Эта ассоциация осуществляет методическую, консультационную, информационную, имущественную и организационную поддержку 45 социально ориентированным НКО. Основными формами деятельности являются разработка информационно-аналитических материалов, мониторинг и оценка эффективности, организация практических конференций, конкурсов, фестивалей, выставок достижений НКО, предоставление в аренду технических и материальных средств для проведения мероприятий и т. п. (Там же).

Активно действующим примером правовой защиты НКО выступает Первая Лаборатория НКО, инициатива Клуба юристов НКО. Цель Лаборатории – оказание информационной и правовой поддержки в форме правового аудита, подготовки информационно-аналитических материалов, разработки инструментов самодиагностики и организационной поддержки.

Локальным примером разработки механизмов интеграции является попытка создания зонтичной структуры СО НКО в Москве. Структура включает в себя 12 вполне успешных и устойчивых организаций и направлена на комплексное предоставление социальных услуг населению. Основная цель – облегчение входа в реестр поставщиков социальных услуг. Отдельная инициатива по консолидации некоммерческого сектора, но с совершенно другим акцентом, предлагалась в 2015 г. Комитетом гражданских инициатив экс-

министра финансов России Алексея Кудрина на Общероссийском гражданском форуме. Основная цель такого союза с рабочим названием «Российский союз третьего сектора» – защита интересов организаций перед государством (Мухаметшина 2015). В рамках этой инициативы отчетливо прорисовывается требование, предъявляемое к организации для ее участия в данном объединении, – независимость.

Необходимо отметить, что примеров объединения социально ориентированных некоммерческих организаций довольно много. Факторами и критериями объединения могут выступать территориальное размещение (внутри города, региона, субъекта РФ, всей РФ), характер решаемой проблемы (поддержка отцовства, лиц с ограниченными возможностями развития и т. д.), конкретное направление деятельности (информационная поддержка, бухгалтерия и аудит, защита прав и т. п.), четко заявленная цель по защите интересов НКО и их взаимной интеграции при взаимодействии с властью.

Основные ожидания НКО от процесса разгосударствления социальной сферы связаны с позицией государства как заказчика социальных услуг на институциональном уровне (Сафонова 2015). При этом ожидания полноценного и адекватного финансирования работ по оказанию социальных услуг скорее пессимистичные. В то же время представители власти проявляют высокую готовность поддерживать некоммерческие организации в этом процессе. Более половины представителей НКО готовы тратить значительные усилия на совместную межсекторную деятельность по выработке механизмов партнерства между государственными и общественными организациями. Фактически обе стороны продемонстрировали высокую готовность к взаимодействию, но заняли выжидательную позицию, поскольку такое взаимодействие требует регламентации на законодательном уровне. Продолжение сотрудничества обе стороны видят в формате участия в конкурсах грантов как уже устоявшейся и признанной процедуры получения поддержки со стороны государства. Уменьшение финансирования со стороны негосударственных грантодателей не прогнозируется обеими сторонами, напротив, «вполне резонным выглядит предположение о возможном увеличении объема привлеченных средств – ведь в этом случае

процесс благотворительной деятельности для коммерческой организации будет проходить в нормативно урегулированной среде с фактическим привлечением государства как гаранта целевого и эффективного использования средств» (Перспективы... 2013: 11). В целом результаты проведенного в 2013 г. исследования демонстрировали принятие и одобрение представителями как НКО, так и власти процесса разгосударствления социальных услуг. Потенциал ожидаемого сотрудничества довольно значителен, несмотря на вполне обоснованные опасения.

В 2015 г. на конференции «Взаимодействие органов власти с НКО и устойчивость третьего сектора: Россия в международном контексте» (11–12 ноября, НИУ ВШЭ) экспертами были сформулированы перспективы развития социально ориентированных НКО. Так, Л. Саламон, научный руководитель Международной лаборатории исследований некоммерческого сектора ВШЭ, директор Центра исследования гражданского общества Университета Джонса Хопкинса (США), обрисовал новую модель социального государства, которая приходит на смену модели государства всеобщего благосостояния. В рамках прежней модели государство выполняло большую часть социальных обязательств перед гражданами. Новая модель строится на партнерстве государства и гражданского общества, представленного некоммерческими организациями. При этом роль НКО не сводится к оказанию услуг в социальной сфере и замене некоторых функций государства, их роль может оказаться гораздо значительнее и масштабнее. Глобальной перспективой институционализации организаций общественной пользы выступает построение социального государства. Иосиф Дискин, председатель Комиссии Общественной палаты РФ по гармонизации международных и межрелигиозных отношений, поддерживает такую позицию и рассматривает НКО как объединения, которые могут продемонстрировать новые социальные ценности и укрепить прежние; в целом НКО обладают потенциалом конструктивного влияния на всю систему общественных отношений (Тихонович 2015). Для реализации подобной социальной миссии необходимо изучить проблему формулирования общественных интересов в деятельности НКО. В частности, нужно выяснить, насколько они (организации) способны транслировать и формулировать важнейшие интересы

локальных местных сообществ. И насколько само общество готово поддерживать и ориентироваться на эти организации. И самый сложный вопрос: насколько способно государство на равных вести полноценный диалог с некоммерческими организациями?

Евгений Ясин, научный руководитель НИУ ВШЭ, отмечает, что развитию такого диалога препятствует «разрыв между гражданским обществом и НКО в сознании граждан» (Тихонович 2015). Политическая деятельность и общественная деятельность рассматриваются в общественном сознании как параллельные направления, порой несовместимые. В то же время, с точки зрения участников круглого стола «Социальный заказ для некоммерческого сектора – реальная поддержка государства в новых экономических условиях», состоявшегося 14 апреля 2015 г. (в нем приняли участие члены Общественной палаты города Москвы, представители власти, общественных и некоммерческих организаций, бизнес-сообщества), будущее НКО состоит в преодолении издержек системы плановой экономики в социальной сфере, в ориентации на системное развитие в противовес проектному подходу, совершенствовании системы оценки эффективности организаций, разработке технологий оказания социальных услуг.

Однако отметим особый характер признания некоммерческой организации как социально ориентированной. Включение в реестр определяется на основе предоставления финансовой поддержки государства. Тем самым возникает ситуация, когда ее получают организации из определенного круга, ранее поддерживавшиеся властными структурами. Фактически такая процедура может привести к намеренному достижению преимуществ льготного налогообложения. Достаточно важную роль в этом вопросе играет задача выяснения реального представительства политических партий в региональной и федеральной власти. Можно признать, что реализуемый в настоящее время курс на переориентацию социальной сферы с государственной на негосударственную принадлежит самой действующей власти. Таким образом, круг субъектов социального и политического поля еще более сужается, и говорить о реальной полисубъектности в институционализации некоммерческого сектора не представляется возможным.

Подводя итоги, следует отметить, что одной из наиболее важных задач в процессе институционализации организаций общественной пользы является четкое содержательное определение границ, критериев и направлений этих организаций на научно-практическом и законодательном уровнях. Это позволит осуществлять более эффективную государственную поддержку деятельности организации, будет способствовать более четкому пониманию обществом выполняемых организацией задач и функций, повышать доверие к деятельности со стороны местных властей. В этой связи требуется пересмотр закона «О некоммерческих организациях» на единой концептуальной основе с учетом опыта государственного регулирования коммерческого сектора, где приняты гораздо более гибкие подходы с учетом деления на малые, средние и крупные предприятия. Выделение в законодательстве отдельной категории НКО – исполнителей общественно полезных услуг, которые могут рассчитывать на дополнительную государственную поддержку, является первым, но явно недостаточным шагом в этом направлении.

Литература

Ассоциация социально ориентированных некоммерческих организаций по развитию и реализации социально значимых проектов и программ. Б. г. *Ассоциация социально ориентированных НКО*. URL: <http://ankorus.ru/what-are-we-doing/> (дата обращения: 17.01.2019).

Баранова, Н. 2018. Руководство для НКО: как не нужно вести Instagram. *Теплица социальных технологий*. URL: <https://te-st.ru/2018/09/21/how-to-manage-instagram-advice-for-ngo/> (дата обращения: 17.01.2019).

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. 2017. М.: Общественная палата Российской Федерации. 100 с. URL: https://www.oprf.ru/files/1_2018dok/doklad_OPRF_2017.pdf (дата обращения: 17.01.2019).

Долженко, Е. 2018. Предание о Владимире. Интервью с президентом фонда «Предание» Владимиром Берхиным. *Агентство социальной информации*. URL: <https://www.asi.org.ru/article/2018/07/02/predanie-o-vladimire/> (дата обращения: 17.01.2019).

Иванушкин, Г. 2018. Борец и гражданин. Интервью с Олегом Шарипковым, исполнительным директором фонда «Гражданский союз». *Агентство социальной информации*. URL: <https://www.asi.org.ru/article/2018/08/27/grazhdanskij-soyuz/> (дата обращения: 17.01.2019).

История создания Союза. 2018. *Общенациональный союз некоммерческих организаций*. URL: <http://rosnko.ru/%D0%BE-%D1%81%D0%BE%D1%8E%D0%B7%D0%B5/> (дата обращения: 17.01.2019).

Крылова, Ю. С. 2014. *PR и продвижение некоммерческого проекта*. СПб.: ЦРНО. 87 с.

Лазарева, Е. 2016. Третий сектор хочет создать собственный банк. Нужна помощь. *РИА «ФедералПресс»* 13 декабря. URL: <http://fedpress.ru/article/1713937> (дата обращения: 17.01.2019).

Мерсиянова, И. В., Беневоленский, В. Б. 2016. Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях. *Вопросы государственного и муниципального управления* 4: 7–26.

Милославская, Д. И., Шумбунова, О. В., Иванова, Н. В. 2015. Статус организаций общественной пользы в законодательстве различных стран. *Вопросы государственного и муниципального управления* 1: 33–52.

Мониторинг ОНФ показал, что более трети оказывающих соцуслуги НКО не знают о существующих способах господдержки. 2016. *Общероссийский народный фронт*. URL: <https://onf.ru/2016/10/07/monitoring-onf-pokazal-chto-bolee-treti-okazyvayushchih-socuslugi-nko-ne-znayut-o/> (дата обращения: 17.01.2019).

Мухаметшина, Е. 2015. Некоммерческие организации хотят объединяться. Поодиночке им трудно отстаивать свои интересы в условиях недружественной регуляторной среды. *Ведомости* 22 октября. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2015/11/23/617847-nekommercheskie-organizatsii-hotyat-obedinyatsya> (дата обращения: 17.01.2019).

На переговорной площадке московского штаба ОНФ начинается разработка механизма внедрения «зонтичной» структуры НКО. 2016. *Общероссийский народный фронт*. URL: <https://onf.ru/2016/11/18/na-peregovornoy-ploshchadke-moskovskogo-shtaba-onf-nachinaetsya-razrabotka-mehanizma/> (дата обращения: 17.01.2019).

Насилию.нет: как НКО сделать мобильное приложение, не имея больших денег. 2018. *Агентство социальной информации*. URL: <https://te-st.ru/2018/09/27/how-to-make-a-mobile-application/> (дата обращения: 17.01.2019).

ОНФ: для развития социального сектора НКО нужно разработать эффективный и прозрачный порядок информационной поддержки. 2017. *Агентство социальной информации*. URL: <https://onf.ru/2017/09/21/onfdlya-razvitiya-socialnogo-sektora-nko-nuzhno-razrabotat-effektivnyu-i-prozrachnyu/> (дата обращения: 17.01.2019).

О проекте. AtPrint: Медиабанк информационных технологий. Б. г. URL: <https://atprint.ru/pages/display/about> (дата обращения: 17.01.2019).

Перспективы НКО в качестве поставщиков общественной пользы. Сводный аналитический отчет. 2013. М.: ЦИРКОН. 88 с. URL: http://www.zircon.ru/upload/iblock/d5d/Perspektivy_NKO_v_kachestve_postavshhikov_obshhestvennoj_polzy.pdf (дата обращения: 17.01.2019).

Печковская, И. П. 2014. *НКО как поставщики социальных услуг*. Архангельск: Архангельский центр социальных технологий «Гарант». 91 с. URL: <https://www.kamgov.ru/agpublic/document/file/download?id=55939> (дата обращения: 17.01.2019).

Протесты 2017–2018: рост протестной активности населения. 2018. *Центр экономических и политических реформ*. URL: <http://cepr.su/2018/11/08/protests-2017-2018/> (дата обращения: 17.01.2019).

Решта, И. 2014. *Синергия совместных действий: возможности коалиции. Стратегические рекомендации по построению эффективных партнерств*. Новосибирск: МОФ СЦПОИ. 40 с. URL: <http://cftyumen.ru/upload/docs/koalitsii.pdf> (дата обращения: 17.01.2019).

Сафонова, О. Д. 2015. Социально ориентированные некоммерческие организации как ресурс общественного сектора. *ПОЛИТЭКС. Политическая экспертиза* 4: 181–197.

Тихонович, Л. 2015. Услуги и не только: перспективы НКО в социальной сфере. *НКО. Законы развития*. URL: <https://nkozakon.ru/uslugi-i-ne-tolko-perspektivy-nko-v-sotsialnoj-sfere/> (дата обращения: 17.01.2019).

Устав Ассоциации «Клуб бухгалтеров и аудиторов некоммерческих организаций». Б. г. URL: <http://bclub-ngo.ru/ob-associacii/ustavnye-dokumenty/ustav/> (дата обращения: 17.01.2019).

Халын, В. Г. 2013. Социально-ориентированные некоммерческие организации: опыт развития и перспективы. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки* 2: 35–41.

Шубина, Д. А. 2014. *Содержательная и финансовая отчетность по проектам, реализованным за счет государственных субсидий*. СПб.:

ЦРНО. 40 с. URL: <http://www.crno.ru/assets/files/skachat/1.pdf> (дата обращения: 17.01.2019).

Эйсмонт, М. 2016. Социальный капитал агентов. *Ведомости* 24 ноября. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2016/11/24/666709-sotsialnii-agentov> (дата обращения: 17.01.2019).

Эксперты третьего сектора о создании Общенационального союза некоммерческих организаций. 2016. *Агентство социальной информации*. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2016/08/26/137646/> (дата обращения: 17.01.2019).