

ББК 60.55

УДК 316(571.150)

*С.Г. Максимова, О.В. Суртаева*

## **Некоммерческий сектор в Алтайском крае: состояние и перспективы развития\***

*S. G. Maksimova, O. V. Surtaeva*

## **The Non-Profit Sector in the Altai Region: Status and Prospects**

В статье осуществлен анализ становления и развития сектора негосударственных некоммерческих организаций, играющих важную роль в общественном развитии в современном регионе России. Представлен анализ существенных черт гражданского общества, включающий создание объединений индивидов и социальных групп на основе добровольного участия, исключая внешнего принуждения, преобладание горизонтальных связей внутри объединений и между ними, интеграцию данных объединений в автономную систему, которая ориентирована в первую очередь на повышение общественного благополучия. В связи с этим сообщество некоммерческих организаций (НКО) в современной России рассматривается как ядро, образующее инфраструктуру гражданского общества. По материалам эмпирического социологического исследования описаны характеристики НКО, содействующих повышению качества жизни населения; создающих условия для социального развития; разрабатывающих и реализующих механизмы и формы общественного участия в процессе выработки и претворения в жизнь социальной политики.

**Ключевые слова:** гражданское общество, некоммерческие организации, третий сектор, состояние, перспективы.

DOI 10.14258/izvasu(2014)2.1-51

В настоящее время широко обсуждается проблема становления и развития гражданского общества в России. При этом определение понятия «гражданское общество» является одним из самых спорных вопросов не только в отечественной, но и в зарубежной научной литературе [1]. Большое разнообразие подходов к определению гражданского общества порождает попытки классификации уже существующих определений. Так, например, А.П. Галкин выделяет три группы определений: первая — «определения, которые вообще ничего не определяют» и не включа-

The article presents the analysis of the formation and development of the sector of non-profit organizations that play an important role in social development in the modern region of Russia. There is an analysis of the essential features of the civil society, including the establishment of individuals' associations and social groups based on voluntary participation, excluding external compulsion, the predominance of horizontal connections within and between organizations, data integration associations in the autonomous system, which is focused primarily on improving of social welfare. In this regard, community non-profit organizations (NPOs) in modern Russia are regarded as the core forming the infrastructure of civil society. The characteristics of non-profit organizations are described according to the materials of empirical sociological study. NPOs contribute to improving quality of life. They create conditions for social development, develop and implement mechanisms and forms of public participation in the formulation and implementation of social policy.

**Key words:** civil society, non-profit organizations, the third sector, the state and prospects.

ют в себя ни количественных, ни качественных критериев уровня развития гражданского общества; вторая — «идеалистические определения», где автором изначально задаются определенные параметры, которым должны соответствовать гражданские отношения, и на основании сравнения изучаемой реальности и имеющейся модели делается вывод о степени развития гражданского общества; третья — «реалистические определения», авторы которых постулируют наличие гражданского общества в странах Западной Европы и Северной Америки и на осно-

\* Грант Президента РФ в области поддержки некоммерческих неправительственных организаций Г-125 от 21.10.2013 «Социальный капитал гражданского общества: состояние и перспективы развития сектора негосударственных некоммерческих организаций в приграничных территориях современной России» (2013–2014 гг.).

ве сравнительного анализа и выявления тех отношений, которые присущи обществам Запада, но отсутствуют в других социальных системах, перечисляют признаки гражданского общества [2]. А. Ю. Сунгуров отмечает, что слишком широкая трактовка термина «гражданское общество», включающего в себя население и составляемые им разнообразные социальные группы, государственные органы власти и соответствующие организации, сектор, нацеленный на производство прибыли, и сектор, целью которого не является производство прибыли («третий сектор»), фактически совпадает с понятием «демократия» и является излишней. Неприемлемо и слишком узкое определение, исключающее из гражданского общества политические (партии, движения) и экономические (ассоциации бизнесменов, профсоюзы) сообщества, оставляя только совокупность благотворительных, этнических, экологических, культурных и тому подобных общественных организаций. Наиболее разумным выглядит подход, в рамках которого гражданское общество представляется как определенный тип коммуникации между государством и гражданином, что, в свою очередь, возможно только при диалоговых отношениях между субъектами коммуникации. В рамках этого подхода к гражданскому обществу понятие «гражданин» может быть раскрыто через понятие «участие», через деятельность гражданина в различных общественных организациях и институтах [3].

Следует отметить, что многие отечественные авторы считают наиболее существенными чертами гражданского общества создание объединений индивидов и социальных групп на основе добровольного участия, исключая внешнее принуждение, преобладание горизонтальных связей внутри объединений и между ними, интеграцию данных объединений в автономную систему, которая ориентирована в первую очередь на повышение общественного благополучия. В связи с этим сообщество некоммерческих организаций (далее — НКО) в современной России можно рассматривать как ядро, образующее своего рода инфраструктуру гражданского общества. Конечно, ошибочно отождествлять состояние гражданского общества только с характеристиками третьего сектора, особенно если принимать во внимание только зарегистрированные НКО, ведь горизонтальные социальные связи могут развиваться и внутри неформальных групп и сетей, которые могут иметь все признаки организации, кроме юридического статуса, но именно НКО, обладающие гарантируемыми законом правами и выполняющие предусмотренные законом обязанности, наиболее надежны и предсказуемы для своего окружения. Однако НКО, заботящаяся о своей репутации, может уклоняться от выполнения несправедливых норм, установленных законом, а подчине-

ние справедливому закону, напротив, может мешать привлечению ресурсов в условиях безнаказанного нарушения этого закона конкурентами. Отсюда следует, что существует необходимость глубоких эмпирических исследований объективных условий деятельности НКО, их состояния и перспектив развития, целей и стратегий, взаимодействия НКО между собой, а также отношений с государством, бизнесом, населением.

Необходимо констатировать, что сама сущность третьего сектора предполагает широкое разнообразие и свободу выбора ценностей, целей и методов их достижения участниками НКО [4; 5]. В частности, об этом свидетельствует многообразие типов НКО, выделяемых по обширному кругу критериев. Так, например, в зависимости от сферы деятельности НКО можно разделить на следующие направления: правозащитное, экологическое, благотворительное, женское, жилищное, антивоенное, профсоюзное, движение потребителей, молодежное, детское и т. п. В зависимости от времени возникновения НКО можно разделять на новые НКО и НКО, существующие еще с советского времени. На основе структурных характеристик можно выделить организации, имеющие фиксированное членство; сетевые организации, объединяющиеся для обмена информацией и опытом; «зонтичные» организации, включающие в свой ряды несколько НКО, и т. п. В зависимости от территориального масштаба деятельности НКО выделяются локальные, региональные, общероссийские и международные организации. На основе различия целевых групп НКО предлагается делить их на четыре больших класса:

1) НКО, целевой группой которых являются сами члены этих организаций (здесь, в свою очередь, выделяется два подкласса: НКО взаимопомощи и НКО клубного типа);

2) НКО, направленные на решение проблем, непосредственно не связанных с проблемами самих их членов (здесь также просматривается два подкласса: НКО социальной направленности, или благотворительные организации, и НКО экологической направленности);

3) НКО, целевой группой которых выступают властные структуры и их взаимоотношения с гражданами и обществом;

4) «инфраструктурные» НКО, целью которых является содействие деятельности других НКО.

Наконец, в зависимости от инициатора создания НКО выделяют организации, созданные по инициативе самих граждан; «карманные» НКО, созданные при органах власти, финансирующиеся властью, но реально ничего не делающие; квази-НКО, созданные для получения и отработки грантов.

По разным классификациям к числу НКО относят от 23 до 35 организационно-правовых форм юридических лиц, но поскольку среди НКО насчи-

тывается немало «мертвых душ», которые официально зарегистрированы, но на практике никакой деятельности не осуществляют, это искажает представления о потенциале некоммерческого сектора, его ресурсах и способности решать социально значимые задачи.

Факт увеличения числа НКО в России, которое наблюдалось к началу 2007 г., вероятно, был стимулирован созданием Общественной палаты РФ и другими действиями государства, направленными на поддержку НКО (в том числе эти действия могли побудить и создание новых НКО с целью получения средств государственной поддержки, например, федеральный бюджет 2007 г. предусматривал выделение государственных грантов на поддержку НКО, участвующих в развитии институтов гражданского общества, в размере 1,25 млрд руб.). В свою очередь, некоторое сокращение числа НКО в России в 2008 г. объясняется повышением государственного контроля со стороны государственных органов в отношении НКО, а именно вступлением в силу и реализацией поправок в закон об НКО, ужесточающих порядок регистрации и отчетности НКО перед контролирующими и регистрирующими государственными органами.

Основная деятельность НКО заключается в обеспечении общества набором благ с особыми достоинствами, куда, помимо прочего, входят услуги по оказанию помощи нуждающимся и пр. Эти функции в значительной степени относятся к функциям государства, однако то обстоятельство, что деятельность НКО остается востребованной, объясняется тем, что государственный сектор своей деятельностью не может охватить потребности всех слоев общества.

В рамках общественного сектора размещение ресурсов между разными направлениями деятельности отражает предпочтения только части населения государства. Наряду с этим определенные финансовые группы, население готовы финансировать общественно полезную или благотворительную деятельность при условии несколько иного распределения средств. В этом случае НКО дополняют деятельность государства, и государство не подменяет НКО [6].

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, в Алтайском крае за весь период регистрации было внесено в реестр 7181 НКО всех организационно-правовых форм. По состоянию на 1 апреля 2013 г. в реестр внесено 2269 НКО. Структура некоммерческого сектора Алтайского края гетерогенна, однако большинство НКО зарегистрировано в форме общественных организаций (37,4%), религиозных организаций (12,7%), профессиональных союзов (10,3%), некоммерческих партнерств (7,1%), автономных некоммерческих организаций (5,2%), некоммерческих фондов (4,5%).

Если выделить из сектора НКО субсектор социально ориентированных организаций, то на настоящий момент на территории Алтайского края зарегистрировано 1910 СО НКО, т.е. большинство НКО края являются социально ориентированными.

По данным Всероссийской переписи населения, проведенной по состоянию на 14 октября 2010 г., численность постоянного населения Алтайского края составила 2419,8 тыс. человек, соответственно на одну тысячу населения приходится 0,9 НКО всех организационно-правовых форм (что ниже среднего по России — 1,6 НКО на тысячу населения) и 0,8 социально ориентированных организаций всех форм (1,4 — в среднем по России) [7].

Данные, находящиеся в открытом доступе на сайте Минюста России, позволяют отследить динамику числа организаций, включенных в реестр некоммерческого сектора на 1 января каждого года, и отследить динамику их численности. Так, за последние шесть лет в Алтайском крае (начиная с 2007 г.) отмечалась устойчивая тенденция к сокращению числа НКО, а в 2011 г. произошел незначительный рост их численности.

Продолжением активного развития и роста НКО в Российской Федерации, и в Алтайском крае в частности, стало признание результатов их социальной деятельности со стороны государства, которое выразилось в реализации Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации.

Согласно принятой Концепции, благотворительная деятельность НКО, бизнеса и физических лиц, а также добровольческая активность граждан являются важнейшими факторами социального развития общества в таких сферах, как образование, наука, культура, искусство, здравоохранение, охрана окружающей среды и ряд других.

В последние годы наблюдается устойчивый рост числа граждан и организаций, участвующих в благотворительной и добровольческой деятельности, а также расширяются масштабы реализуемых благотворительных программ и проектов.

В декабре 2013 г. был проведен экспертный опрос руководителей НКО, расположенных в городских округах, городских поселениях и иных муниципальных образованиях на территории Алтайского края, в целях оценки текущего состояния инфраструктуры гражданского общества — негосударственных НКО, выявления проблемных ситуаций в их деятельности, оценки эффективности межсекторного взаимодействия (основой для отбора экспертов являлись реестры НКО в Алтайском крае).

В экспертном опросе приняли участие руководители и заместители руководителей 107 организаций некоммерческого сектора Алтайского края.

Отметим, что большинство организаций имеют длительный стаж работы на территории края (от 16 и более лет) — 24,5%, от 11 до 15 лет функционируют 18,6% НКО — участников исследования, 21,6% — работают от 6 до 10 лет, 17,6% — от 3 до 5 лет, 17,6% НКО, охваченных исследованием, были созданы в течение двух лет, предшествующих исследованию. Что касается направлений деятельности НКО, то также их структура множественна, и, как правило, каждая НКО осуществляет одновременно несколько направлений работы. Так, распределение множественных выборов экспертов позволило выявить, что среди наиболее упоминаемых направлений работы — «образование, просвещение, наука (44,8%), «здравоохранение, профилактика, ЗОЖ» (39,0%), «поддержка и защита граждан» (36,2%), «дополнительное образование, творчество» (29,5%), «благотворительность» (26,7%), «физическая культура и спорт» (23,8%), «профилактика социально опасного поведения» (21,0%), из наименее выраженных направлений работы НКО — «мировотворческая деятельность, развитие международного сотрудничества» (9,5%), «охрана исторического, культурного и природного наследия» (4,8%), «оказание помощи пострадавшим, беженцам и переселенцам» (1,9%).

Что касается распределения основных направлений работы НКО в зависимости от стажа их работы, можно выделить следующие тенденции: как правило, длительно работающие НКО (стаж работы от 16 лет и более) заняты в сфере обеспечения качества жизни (50%), содействия адаптации инвалидов (41,7%), правового просвещения населения (38,9%).

Вновь возникающие НКО максимально ангажированы в работу по сохранению культурного наследия (40%), защиту материнства и детства (29,4%), а также защиту национально-культурных интересов (23,5%), охрану здоровья (23,7%), охрану животных и окружающей среды (23,1%). Хотя следует заметить, что направления деятельности новичков сферы НКО весьма разнообразны, наименее «популярны» — качество жизни пожилых людей, адаптация инвалидов и их семей, помощь беженцам и переселенцам, а также информационная деятельность (ни одна из НКО со стажем работы менее двух лет не занимается вышеперечисленными мероприятиями).

Среди организаций, работающих в секторе НКО от 3 до 5 лет, максимально выражены такие направления деятельности, как сохранение культурного наследия (40%), дополнительное образование (35,7%) и профилактика социально опасных форм поведения (33,3%). В целом структура направлений ра-

боты НКО повторяет тенденции, отмеченные в общей выборке.

Большинство НКО, охваченных исследованием, в качестве основной целевой группы определяют молодежь (47,7%) и население в целом (40,2%), а также детей (34,6%). 29,69% НКО работают для женщин, 25,2% отметили также, что работают с пожилыми людьми, инвалидами (25,5%), многодетными родителями (19,6%). С семьями работают 20% организаций, инвалидами — 19,6%, малообеспеченными категориями граждан — 12,6%, по 10,3% — отдельные профессиональные группы и в 9,3% организаций в качестве основной целевой группы отмечены сироты и беспризорные дети, а также военнослужащие, ветераны боевых действий (7,5%), люди с заболеваниями (в том числе ВИЧ — 3,7%) и иные группы риска (алкоголе-, наркозависимые, проститутки и т. п.) (6,5%). Наименее охвачены заботой НКО группы национальных меньшинств края (4,7%), безработные (4,7%) и мигранты, беженцы и вынужденные переселенцы (0,9%). Основные группы работы для НКО — индивиды и социальные группы, нуждающиеся в особой социальной защите и поддержке как со стороны государства, так и со стороны общества.

Таким образом, сектор негосударственных НКО играет важную роль в общественном развитии. НКО содействуют повышению качества жизни населения; создают условия для социального развития; разрабатывают и реализуют механизмы и формы общественного участия в процессе выработки и претворения в жизнь социальной политики.

Президент Российской Федерации Д. А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. уделил особое внимание НКО как лучше знающим ситуацию на местах, чем даже органы власти, имеющим уникальный опыт и помогающим людям, которые попали в трудную ситуацию. Организации данного типа приобретают субъектную роль в рамках приоритетного направления долгосрочной политики социальной поддержки населения, к которому отнесено развитие сектора негосударственных НКО в сфере оказания социальных услуг (в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р).

Уровень развития гражданского общества становится одним из решающих факторов политического, экономического, научно-технического развития страны в целом. Задача модернизации экономики и общества не может быть решена без вовлечения в этот процесс как можно большего числа творческих, свободных и активных граждан.

### Библиографический список

1. Максимова С.Г., Ноянзина О.Е., Гончарова Н.П. Социально ориентированные некоммерческие организации в России : монография. — Барнаул, 2013.
2. Галкин А.П. Гражданское общество в России: формы существования и основные виды деятельности // Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. — М., 2008.
3. Сунгуров А.Ю. Гражданское общество и его развитие в России. — СПб., 2008.
4. Максимова С.Г., Гончарова Н.П., Ноянзина О.Е., Омельченко Д.А., Авдеева Г.С. Адаптивные стратегии населения Алтайского края в нестабильных социально-экономических условиях // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. — 2011. — № 12.
5. Максимова С.Г., Гончарова Н.П., Ноянзина О.Е. Особенности восприятия риска в структуре оценки личной и социальной безопасности // Известия Алтайского государственного университета. — 2012. — № 2/1.
6. Грищенко А.В. Справочник экономиста. — 2010. — № 5 [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.profiz.ru/se/5\\_2010/](http://www.profiz.ru/se/5_2010/)
7. Максимова С.Г., Ноянзина О.Е., Гончарова Н.П. Социально-экономические критерии выбора стратегии социологического исследования регионов // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. — 2013. — № 4.