



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Доклад о состоянии гражданского
общества в Российской Федерации
2007 год**
проект

Москва

Введение

Ежегодный Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (далее - Доклад) подготовлен в соответствии со статьей 22 Федерального закона №32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации".

Гражданское общество в широком смысле представляет собой совокупность общественных институтов, непосредственно не включенных в структуры государства и позволяющих гражданам и их объединениям реализовывать свои интересы и инициативы. Опираясь на это определение и развивая подходы, принятые при создании аналогичного документа в 2006 году, при работе над Докладом был проанализирован большой объем фактической информации, объективно отражающей состояние институтов гражданского общества в стране. В Докладе проанализировано состояние общественной жизни в 2007 году, выявлена актуальная повестка дня. Кроме того, впервые в практике подготовки докладов Общественной палаты Российской Федерации предпринята попытка оценить влияние институтов гражданского общества на принятие решений в различных сферах жизни страны.

При подготовке Доклада использовались материалы социологических исследований, данные государственного статистического учета и мнения экспертов в различных сферах.

В первой части Доклада представлена статистическая и социологическая информация, отражающая состояние гражданского общества в России, проанализированы и отражены основные показатели, характеризующие гражданское общество России, показан общий уровень гражданской активности в стране. Кроме того, в данной части Доклада представлен экономический портрет некоммерческого сектора, описана его инфраструктура, приведены данные о действующих механизмах поддержки гражданских инициатив со стороны государства и бизнеса. Отдельный раздел содержит подробное описание нормативно-правового обеспечения общественной активности, а так же анализ деятельности "неформальных сообществ", то есть юридически неоформленных объединений граждан.

Во второй части Доклада проанализирована степень влияния гражданских организаций в различных сферах общественной жизни: в политике, экономике, социальной защите, здравоохранении, защите природы, культуре, образовании и науке. При этом по каждому из разделов представлена не только общая информация о степени влияния институтов гражданского общества, но и раскрыты механизмы взаимодействия между институтами гражданского общества, властью и/или бизнесом в 2007 году. Анализ проиллюстрирован примерами из практики такого взаимодействия.

В этой части отражена и деятельность общественных организаций граждан, созданных на этнокультурной основе, общественных организаций верующих, а так же организаций и групп националистического и экстремистского характера. Все они оказывают существенное и разнонаправленное влияние на российское многонациональное и многоконфессиональное общество. Здесь же освещен вопрос о формировании российской гражданской идентичности и ее соотношении с региональными идентичностями и этническим самосознанием.

Третья часть посвящена актуальной повестке дня гражданского общества России. В ней отражены вопросы соблюдения прав человека и правоприменительной практики, участия граждан в работе органов местного самоуправления, а так же состояния информационного поля. При работе над третьей частью Доклада были использованы материалы, предоставленные комиссиями Общественной Палаты РФ.

Часть 1. Гражданское общество России – групповой портрет

В фокусе внимания исследований, которые были положены в основу данной части Доклада, – некоммерческие и общественные организации граждан, созданные и зарегистрированные в соответствии с действующим законодательством. Именно они составляют авангард гражданского общества и его институциональную основу, и потому анализ их деятельности и условий, в которых они развиваются, дает представление об уровне участия граждан в жизни общества в целом.

Степень известности и привлекательности гражданской активности

Некоммерческие и общественные объединения граждан как формальные, так и неформальные, существуют в России как минимум последние 15 лет, однако информированность граждан, даже вовлеченных в их деятельность, о существовании подобных институтов остается на очень низком уровне.

По результатам опросов общественного мнения¹ более половины россиян (55 %) ничего не знают и не слышали о деятельности некоммерческих организаций в регионе своего проживания.

Знаете или слышали ли Вы что-либо о работе, деятельности некоммерческих (общественных) организаций в Вашем регионе?

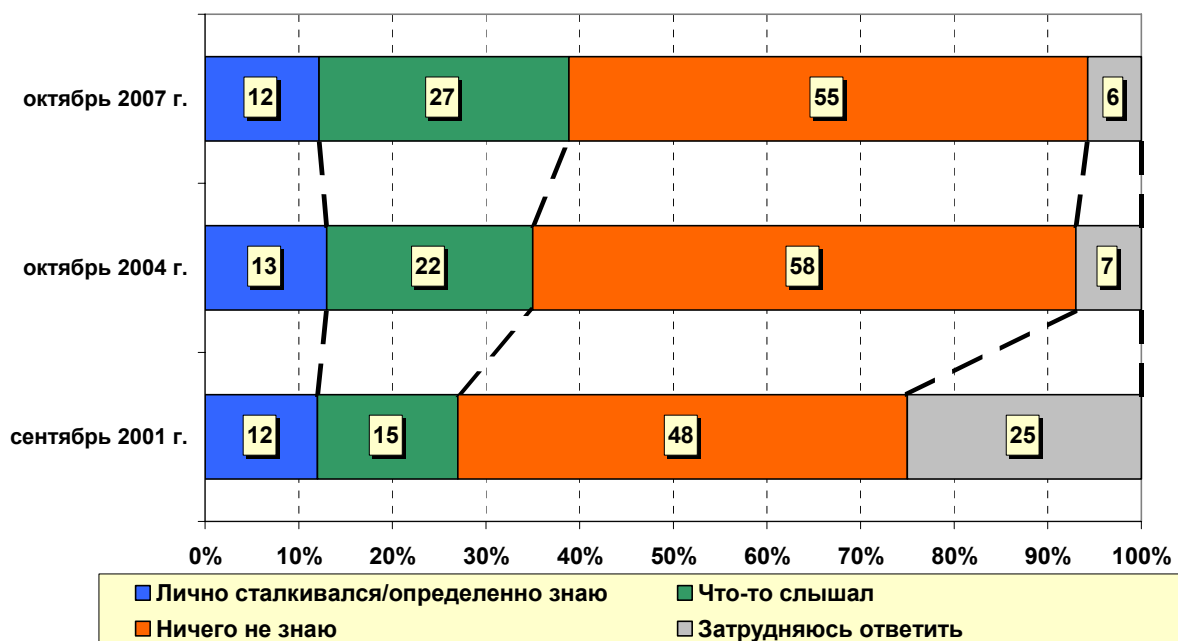


Рис. 1

Более того, по данным опроса Фонда "Общественное мнение" более трети россиян (35 %) заявили, что впервые услышали выражение "некоммерческая организация" в ходе интервью, и только каждый пятый респондент сообщил, что знает это словосочетание.

Данные цифры также подтверждаются и результатами опроса², по которому только около четверти граждан (22 %) посчитали, что в России существуют и развиты независимые организации. Большинство респондентов дали негативный ответ (49 %), и еще треть затруднились с ответом. Если сравнить эти ответы с ответами на вопрос, развиты ли в стране независимые средства массовой информации, то положительные ответы дали 49 % всех опрошенных (отрицательно ответили 33 %). Таким образом, жители страны не очень хорошо разбираются в том, что включает в себя понятие "независимость" и каковы ее критерии.

¹ АНО "Социологическая мастерская Задорина" (группа ЦИРКОН) "Третий сектор" России: оценка влияния", М., 2007 год.

² Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ) совместно с Общероссийским общественным фондом "Общественное мнение", М., 2007 год.

Граждане наиболее информированы о деятельности таких общественных структур, как профсоюзы, садовые и дачные товарищества, объединения ветеранов и инвалидов, общества защиты прав потребителей, хотя большинство из них не было готово классифицировать их как общественные организации. Информированность о деятельности подобных институтов различается в зависимости от размера поселения от 38 % до 44 % опрошенных. Несколько менее известна деятельность товариществ собственников жилья, жилищно-строительных кооперативов и т.п., благотворительных организаций, домовых комитетов, спортивных, туристических, охотничьих, автомобилистских и т.п. объединений и клубов, экологических организаций (от 20 % до 30 %). О деятельности в своих населенных пунктах культурных, краеведческих движений и клубов, объединяющих людей по их интересам, знают 19 % респондентов; о деятельности правозащитных организаций – 18 %, о молодежных политических объединениях – 15 %, о молодежных неформальных объединениях неполитического характера – 13 %, о группах и органах школьного и студенческого самоуправления – 14 %, об объединениях родителей – 13 % и т.д.

При этом, если судить по результатам репрезентативного опроса ГУ-ВШЭ и ФОМа, то более чем 1 % взрослого населения страны принимает участие в деятельности таких общественных структур, как профсоюзы, садовые и дачные товарищества, спортивные, туристические, охотничьи и т.п. клубы, религиозные общины, объединения ветеранов и инвалидов, органы территориального общественного самоуправления, органы школьного (студенческого) самоуправления и культурные, краеведческие и т.п. движения и группы (клубы по интересам). В таком качестве, несомненно, идентифицировали себя главным образом активисты. Например, только 4 % опрошенных заявили об участии в деятельности профсоюзов, численность членов которых, разумеется, значительно выше.

Таким образом, информированность граждан о понятии "некоммерческая общественная организация" и типах подобных организаций остается неудовлетворительно низкой и неизменной на протяжении последних нескольких лет, несмотря на увеличившееся количество публикаций в СМИ и деятельность общественных палат и советов разных уровней, а также более активную позицию бизнеса по взаимоотношению с данными структурами.

Отношение граждан к деятельности некоммерческих организаций

Отношение разных целевых аудиторий – граждан, представителей власти и бизнеса - к деятельности НКО демонстрирует понимание основ гражданского общества. Именно поэтому социологические исследования отношения к некоммерческим организациям стали в последнее время обязательными для всех ведущих социологических служб.

В виду того, что общая информированность граждан о деятельности некоммерческих организаций остается достаточно низкой, говорить об устойчивом отношении к их деятельности будет некорректно.

В общественном мнении деятельность НКО воспринимается, прежде всего, как правозащитная. Важно, что такое же число респондентов считает, что деятельность НКО для большинства граждан незаметна и неважна, однако несогласных с этим утверждением чуть больше. Другие ответы³ представлены на рисунке 2.

Восприятие НКО как организаций, способных осуществлять независимый контроль за деятельностью бизнеса и государства, в представлении граждан вызывает скорее отрицание, чем поддержку. При этом число неопределившихся по данным вопросам составляет чуть больше половины опрошенных (52 % и 51 % соответственно). Более того, не существует и твердого понимания возможности изменения данного положения вещей. Так, 20 % респондентов считает, что роль НКО во влиянии на власть и бизнес будет оставаться на нынешнем уровне, 30 %, что данная роль будет возрастать, а 44 % затруднились с ответом. Можно сказать, что в представлении граждан какой-либо контроль за деятельностью, как бизнеса, так и власти и влияние на них, представляется слабо возможным. Возможно также, что граждане не представляют, как контроль и влияние могут быть реализованы.

Дополняет картину несформированности общественного мнения в отношении деятельности НКО ответ на вопрос Фонда "Общественное мнение" о том, приносит ли гражданам лично пользу деятельность НКО. Большая часть ответов (56 %) не смогла дать какой-либо ответ. Остальные ответы распределились почти поровну – 19 % посчитали, что никакой пользы нет, а 25 % - что польза большая или небольшая, но все-таки есть.

³ АНО "Социологическая мастерская Задорина" (группа ЦИРКОН) "Третий сектор" России: оценка влияния", М., 2007 год.

С какими суждениями о роли и деятельности некоммерческих организаций Вы согласны, а с какими - нет? НКО... (% от числа опрошенных)

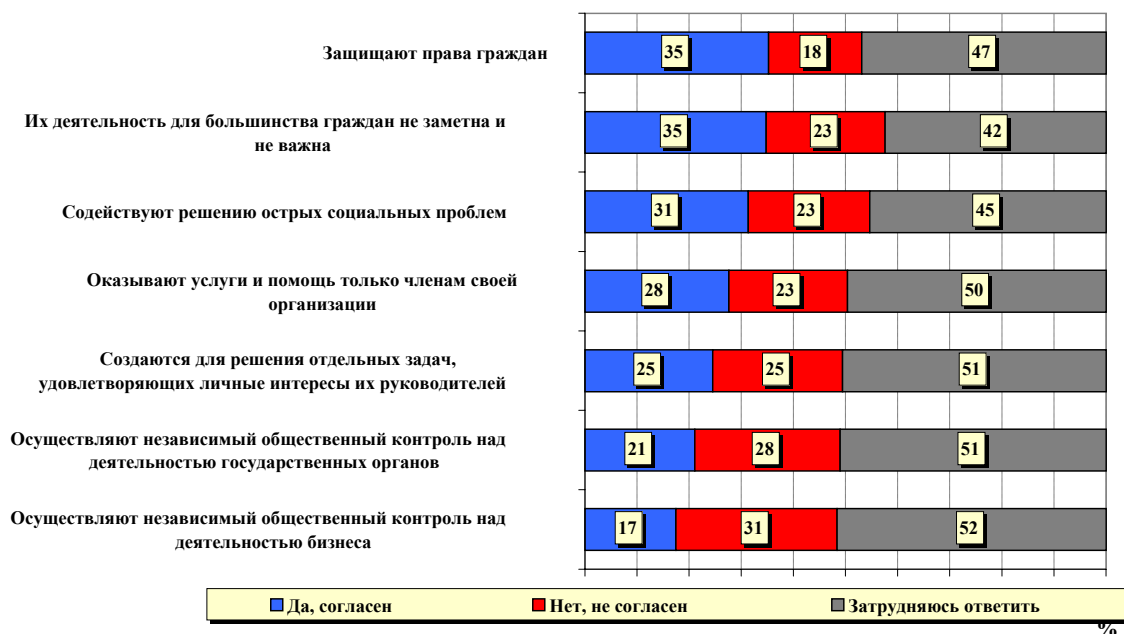


Рис. 2

Однако исследования демонстрируют довольно четкое понимание граждан в отношении того, чем, по их мнению, должны заниматься некоммерческие организации (Рисунок 3).

В каких сферах деятельность НКО была бы, на Ваш взгляд, наиболее целесообразной? (в % от числа опрошенных)

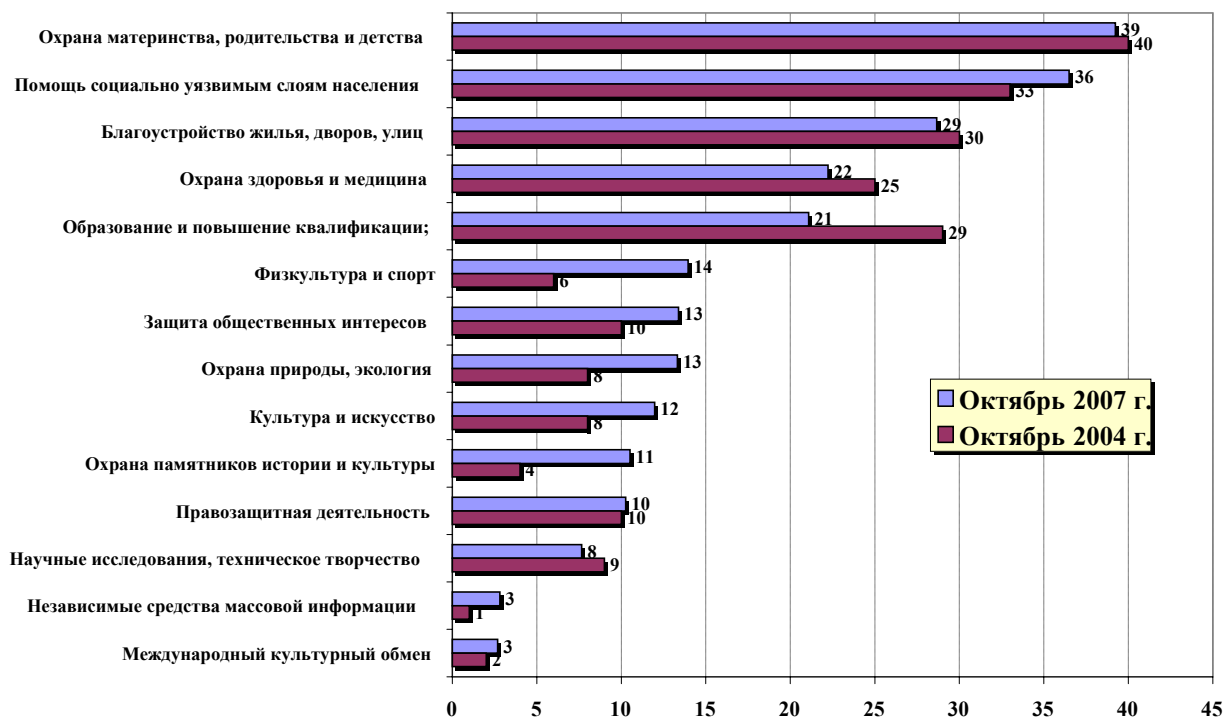


Рис. 3

По результатам опросов⁴ выделяются три приоритетных темы: охрана материнства и детства (39 %), помощь социально-уязвимым слоям населения (29 %), благоустройство жилья, дворов и улиц (29 %), а также в примерно равных долях медицина и образование (21-22 %). Значительно отстают от этих параметров защита общественных интересов (13 %) и правозащитная деятельность (10 %), с которым, как показано выше, ассоциируется деятельность НКО.

Значительно более точные данные проявляются при анализе отношения граждан к конкретным действиям и мероприятиям, организованным НКО⁵.

Какие действия, мероприятия, осуществляемые НКО, являются наиболее важными, значимыми для вас лично и для таких людей, как вы ? (в % от опрошенных)

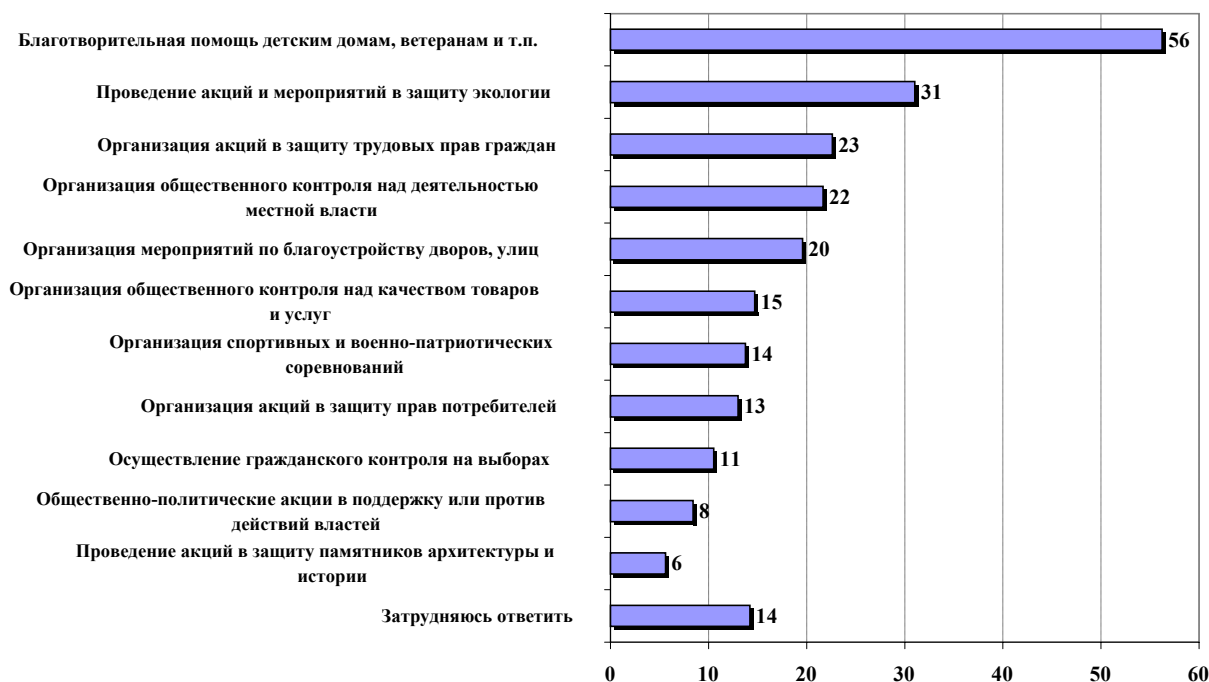


Рис. 4

Как видно из диаграммы, наибольшую поддержку граждан вызывает благотворительная деятельность, акции по защите окружающей среды и действия по защите трудовых прав.

Таким образом, отношение граждан к деятельности некоммерческих и общественных организаций остается несформированным.

Уровень гражданской активности

Гражданское общество проявляет себя в первую очередь через общественную активность своих членов. По данным опросов⁶, общественно активными считают себя 28 % граждан, а среди лиц с высшим образованием таких 33 %. При этом в большинстве своем (60 %) респонденты отмечают, что проявляли бы более высокую активность, во всяком случае, по месту жительства, если бы вокруг них было больше людей, с которыми они ощущают много общего. Большинство опрошенных (две трети) считает, что в России сегодня трудно быть общественно активным человеком. Но при этом, 46 % опрошенных утверждают, что среди тех, кого они знают лично, люди, занимающиеся общественной работой, вызывают большее доверие, чем остальные. Противоположную позицию заняли лишь 15 % респондентов.

⁴ АНО "Социологическая мастерская Задорина" (группа ЦИРКОН) "Третий сектор" России: оценка влияния", М., 2007 год.

⁵ АНО "Социологическая мастерская Задорина" (группа ЦИРКОН) "Третий сектор" России: оценка влияния", М., 2007 год.

⁶ Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ) совместно с Общероссийским общественным фондом "Общественное мнение", М., 2007 год.

То есть, налицо, с одной стороны, заинтересованность в общественной активности и личное позитивное отношение к общественно активным людям, а с другой – уверенность, что люди плохо относятся к активности граждан.

Примерно половина опрошенных указали, что у них есть опыт общественной работы (что больше, чем в предыдущие годы). Каждый третий (32 %) приобрел опыт общественной активности по месту работы, 18 % - по месту учебы, 8 % - по месту жительства, 4 % - в армии. Почти каждый седьмой (15 %) респондент сам становился за последний год инициаторами коллективных действий, направленных на решение какой-либо своей проблемы, и каждый пятый (21 %) – коллективных действий, направленных на решение чужих проблем⁷.

Тем не менее, если проанализировать мотивы участия в общественной жизни, можно выделить возможность принести пользу людям (46 %) и общение с интересными людьми (24 %). К сожалению, лишь незначительно число людей рассматривает общественную активность как возможность реализовать собственные идеи (6 %) и повысить свой социальный статус (5 %)⁸.

Опрос подтвердил, что общественная деятельность не всегда бывает по-настоящему добровольной: 37 % опрошенных указали, что за последние несколько лет им приходилось принимать в ней участие по просьбе или под давлением начальства либо местных властей.

В то же время, потенциал укрепления гражданского общества в огромной степени зависит от того, насколько распространены проявления бытовой солидарности и самоорганизации, которые при благоприятных условиях эволюционируют в направлении более развитых форм. Бытовая солидарность и самоорганизация, в отличие от общественной работы, не были скомпрометированы советской практикой и являются привычными и общераспространенными.

Согласно результатам проведенных опросов⁹, почти две трети россиян вовлечены в добровольческую деятельность: 61 % опрошенных утвердительно ответили на вопрос, приходилось ли им за последний год оказывать по собственной инициативе помощь, поддержку кому-либо (кроме членов семьи и ближайших родственников), совершать поступки на благо других людей, заниматься благотворительностью. Чаще других в подобных инициативах участвовали люди с высшим образованием, с самым высоким уровнем дохода на члена семьи и высокими субъективными оценками уровня жизни (начиная от тех, кому денег не хватает только на новую машину, квартиру, дом, и, заканчивая теми, кому денег хватает на все). Среди жителей разных населенных пунктов чаще всего в добровольческой деятельности участвуют москвичи, а жители других городов и населенных пунктов разных размеров – примерно на одинаковом уровне (58-62 %).

В течение последнего года примерно одна четверть респондентов безвозмездно помогали деньгами людям, не являющимся их близкими родственниками, а почти одна треть оказывали таким людям помощь вещами, 12% безвозмездно присматривали за чужими детьми или престарелыми, 11 % давали профессиональные консультации, читали лекции, давали уроки, 6 % помогали в решении вопросов с официальными учреждениями и т.д.

На вопросы о том, сколько примерно времени респонденты потратили за год на добровольную безвозмездную работу по месту жительства и на участие в общественных и иных НКО, были получены разнообразные ответы. Но в среднем у людей, отвечавших, что они принимали участие в такой активности, затраты времени на работу по месту жительства составляли около 15 часов в год, а на деятельность в НКО – примерно 20 часов в год.

Если говорить об участии в деятельности именно некоммерческих организаций, то число таких граждан тоже невелико¹⁰.

⁷ Там же.

⁸ Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ) совместно с Общероссийским общественным фондом "Общественное мнение", М., 2007 год.

⁹ Там же.

¹⁰ АНО "Социологическая мастерская Задорина" (группа ЦИРКОН) "Третий сектор" России: оценка влияния", М., 2007 год.

**Скажите, Вам лично хотелось бы или не хотелось
работать в...? (в % от числа опрошенных)**

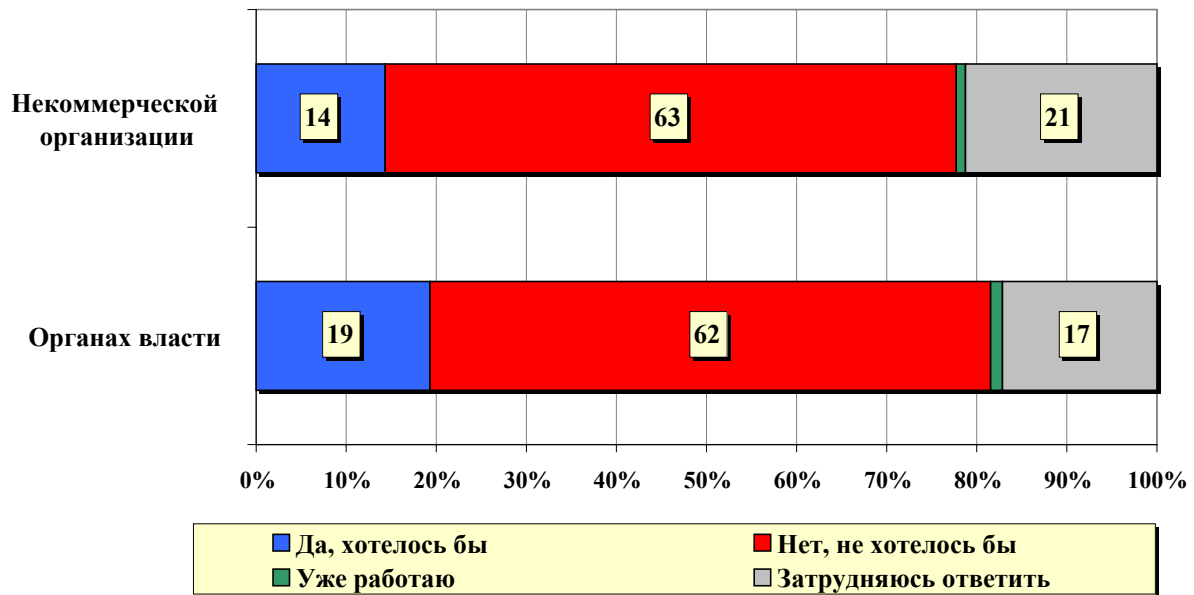


Рис. 5

Кроме того, число граждан, реально участвующих в деятельности общественных объединений и некоммерческих организаций значительно различается по регионам России¹¹.

В деятельности каких общественных объединений и других некоммерческих организаций, общественных гражданских инициатив Вы принимаете участие, членом каких общественных организаций Вы являетесь?
(Карточка. Любое число ответов.)

ни в каких

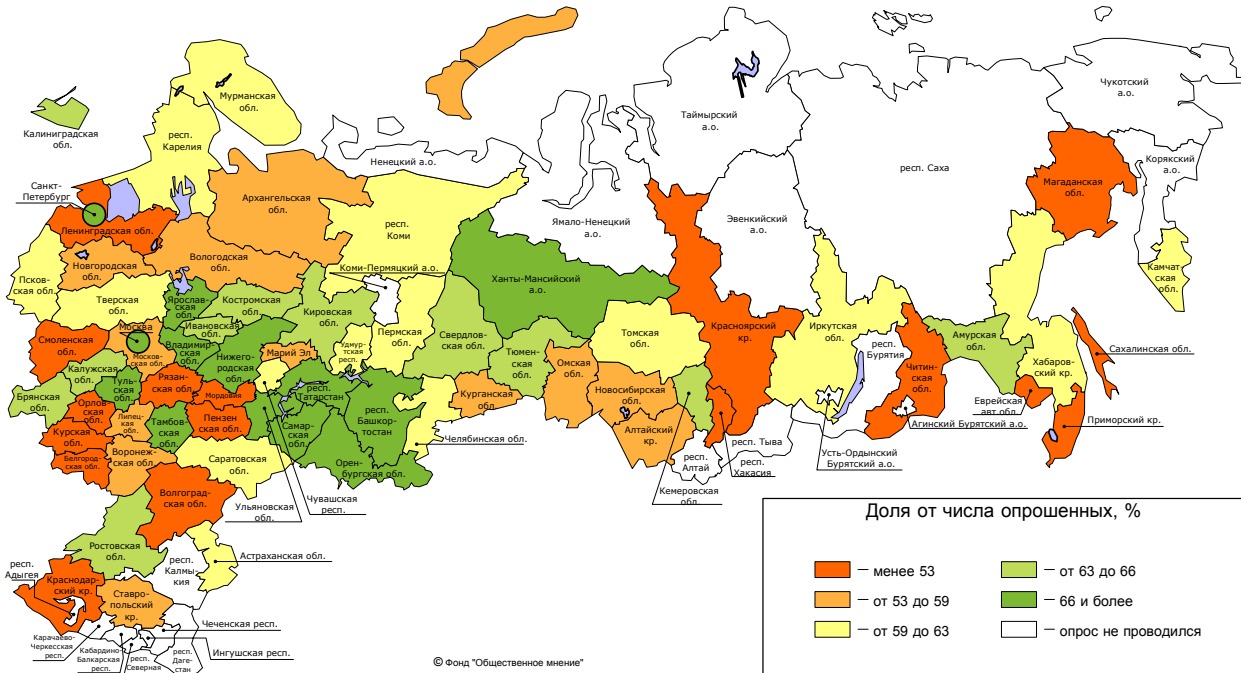


Рис. 6

¹¹ Данные ФОМ, 2007 год.

Этот низкий уровень участия граждан в деятельности общественных объединений связан и с тем, что они не чувствуют своей ответственности за происходящее вокруг них в достаточной степени. Это хорошо видно на следующей карте:

Люди в разной степени чувствуют ответственность за то, что происходит вокруг них в сегодняшней жизни. В какой мере Вы чувствуете ответственность за то, что происходит в вашем городе (селе, поселке)?

не чувствую

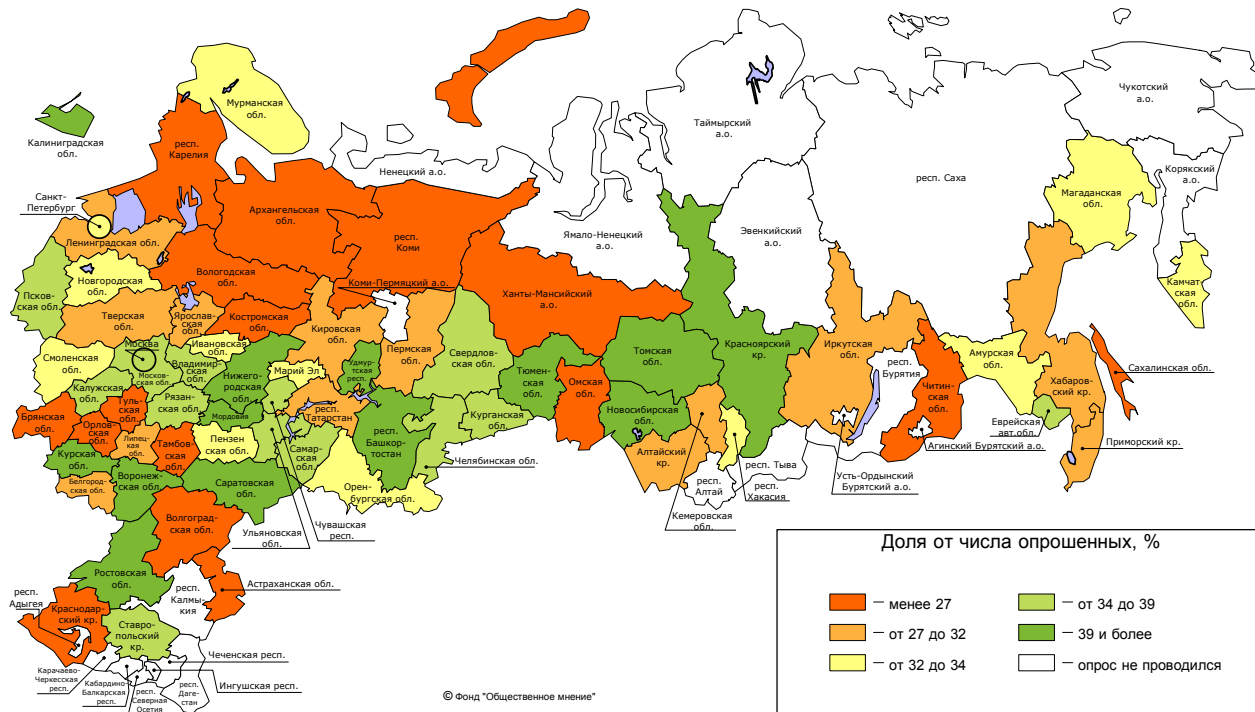


Рис. 7

78 % тех, кто заявили о причастности к деятельности общественных структур, удовлетворены своим участием в них¹². При этом 63 % активистов полагают, что общественная работа приносит реальную пользу им самим, 45 % - что она полезна их друзьям и знакомым, и только 40 % - что она приносит реальную пользу неизвестным респонденту людям. Это объясняется наибольшей реальной вовлеченностью многих людей в те относительно небольшие по охвату локальные структуры, которые объединяют людей на основе конкретных общих проблем, интересов и увлечений.

Что касается участия граждан в местном самоуправлении, то самыми распространенными формами такого участия по ответам глав муниципальных образований¹³, являются обращения граждан в органы местного самоуправления и публичные слушания. Судя по ответам респондентов, в 83 % муниципальных образований имеют место обращения граждан в органы местного самоуправления, причем по отдельным типам муниципальных образований эта доля находится в интервале от 82 % до 91 %. При этом считают эту форму наиболее полезной в современных условиях лишь 72 % опрошенных.

С точки зрения представителей власти (глав муниципальных образований), активная гражданская позиция способствует решению социальных вопросов, стоящих перед обществом. Однако граждане могли бы быть более активны в данной деятельности.

По мнению властей¹⁴, главным препятствием для активной гражданской позиции является привычка надеяться на готовое и на то, что кто-то все сделает за них (советский менталитет), общее безразличие к общим делам и недостаток знаний и некомпетентность. Одновременно респонденты

¹² Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ) совместно с Общероссийским общественным фондом "Общественное мнение", М., 2007 год.

¹³ Социологическое исследование "Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация и развитие местного самоуправления", подготовленного Единым общероссийским объединением муниципальных образований, М., 2007 год.

¹⁴ Социологическое исследование "Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация и развитие местного самоуправления", подготовленного Единым общероссийским объединением муниципальных образований, М., 2007 год.

демонстрируют свидетельства того, что в сельской местности сильнее выражены отношения взаимопомощи. Среди мотивов, которые могли бы подвигнуть жителей на участие в общественной жизни, лидирующее место занимают четыре – возможность улучшить качество жизни, благоустроить окружающую территорию (57 %); возможность заработать (53 %); гарантии того, что эта деятельность принесет результаты (48 %), возможность решить проблему (47 %), волнующую лично.

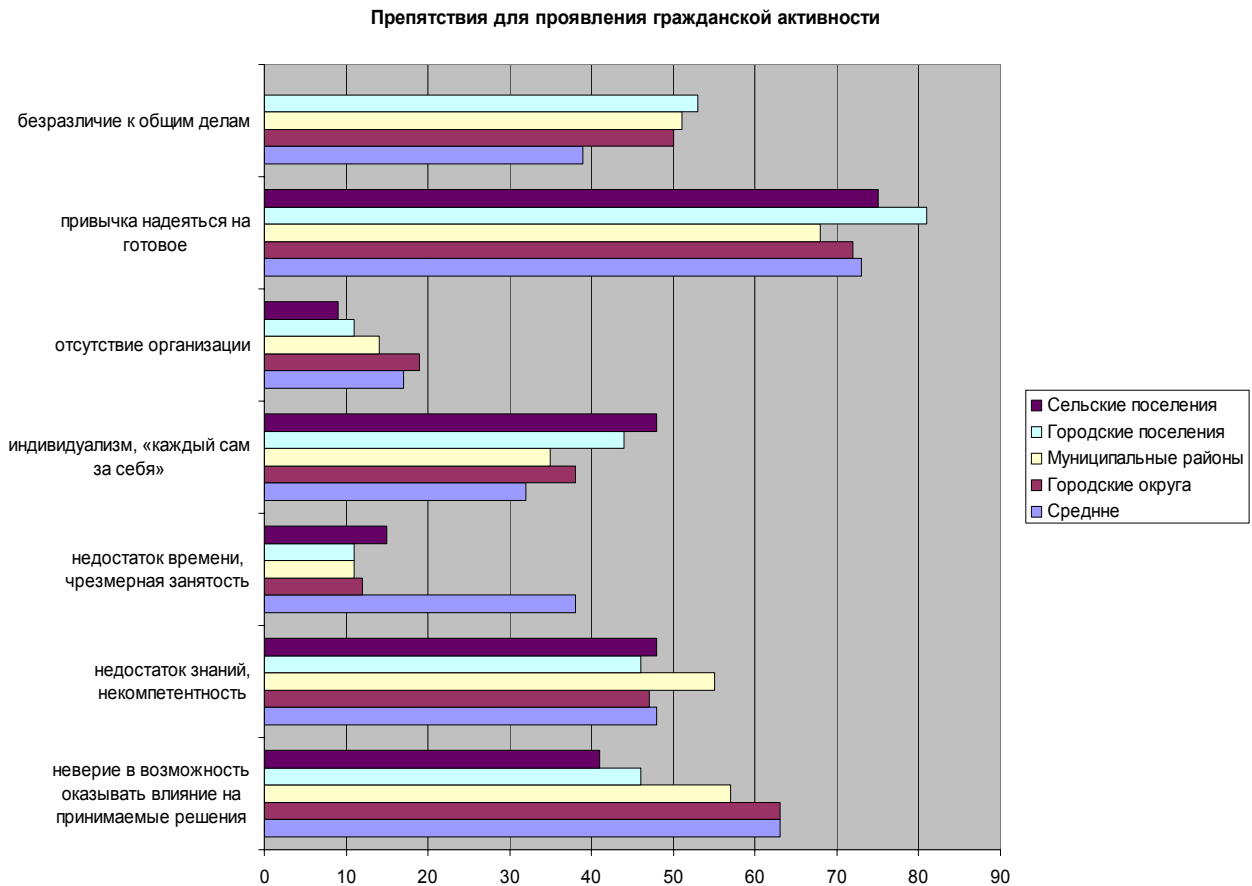


Рис. 8

Опираясь на проведенный анализ, можно сделать вывод о том, что участие граждан в общественной жизни остается низким и пока не является нормой жизни, с одной стороны, а с другой – даже добровольчество и личная благотворительность не рассматривается россиянами как гражданская активность.

Статистический портрет "третьего сектора"

Число некоммерческих организаций в Российской Федерации на 1 января 2007 года, составляет 659 664 или, исключая органы государственной и муниципальной власти, 354 405¹⁵. Эти данные отличаются от цифр, которыми располагает Федеральная регистрационная служба (ФРС). Так, по данным ФРС ежегодные отчеты о своей деятельности должны были предоставить 137 278 НКО, зарегистрированных на территории Российской Федерации на 31 декабря 2006 года. Однако фактически отчеты были предоставлены лишь 36 % от общего числа НКО – 49 211 организации.

За год число организаций изменилось. По данным на 1 декабря 2007 года число НКО, состоящих на учете в ФРС и ее территориальных органах, составляло 243 130 организаций¹⁶. За 7 месяцев 2007 года территориальными органами ФРС принято 37 560 заявлений о государственной регистрации НКО (за 2006 год – 32 000) и вынесено 6 845 отказов (что составляет 15,4% от общего числа

¹⁵ Данные статистического регистра хозяйствующих субъектов Федеральной службы государственной статистики, 2007 год, фиксированное состояние.

¹⁶ Данные Федеральной регистрационной службы, 2007 год.

решений о государственной регистрации)¹⁷.

Важной характеристикой развитости гражданского общества, можно считать не только количество тех или иных организаций, но и их число на 1000 граждан. Эти данные приведены на рисунке.

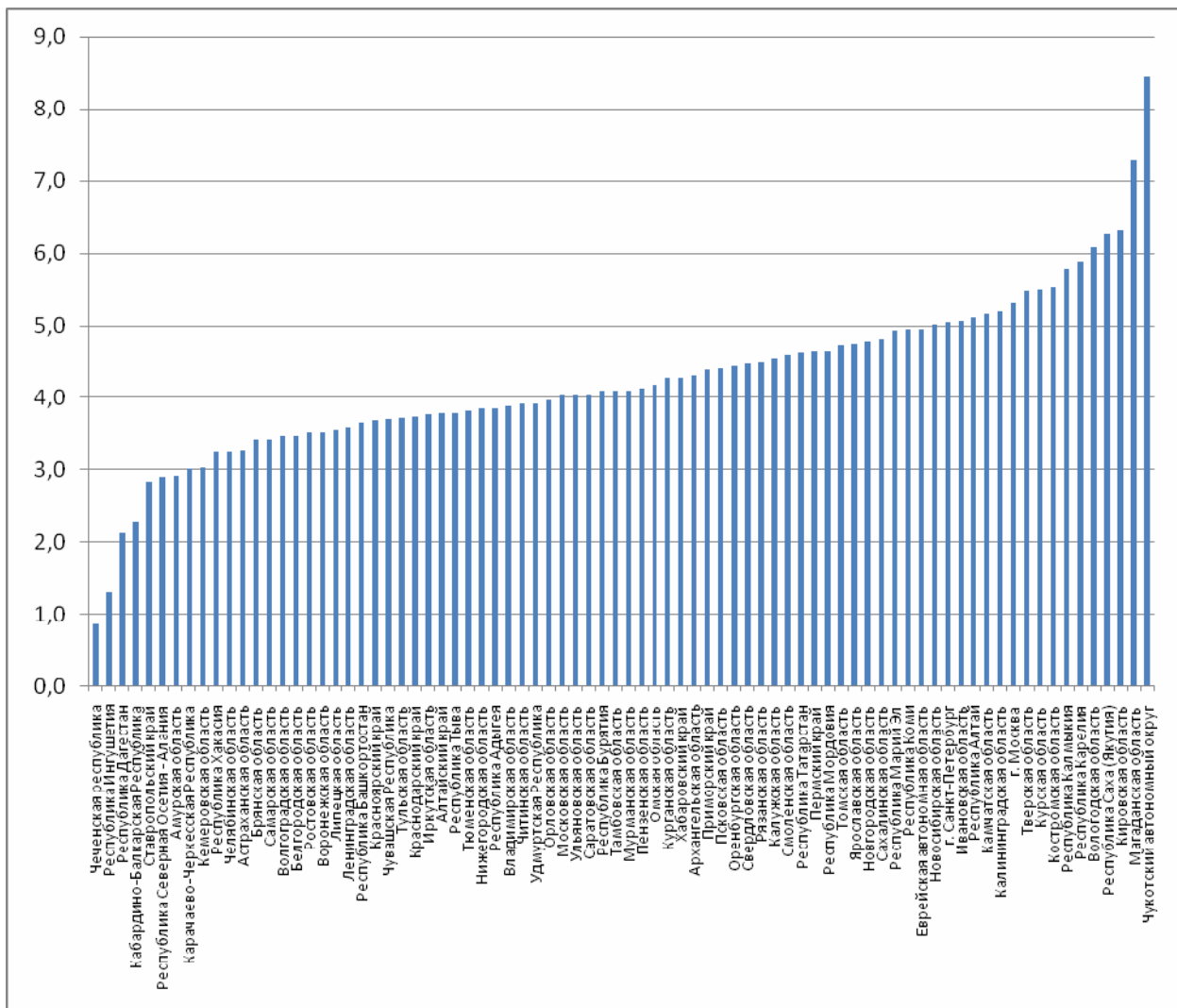


Рис. 9

В общей структуре организационно-правовых форм НКО (за исключением учреждений) преобладают общественные и религиозные организации (49,9%) и потребительские кооперативы (23,9%), тогда как другие типы представлены значительно меньшим числом организаций. Наименьшее число таких структур среди организаций территориального общественного самоуправления (0,4%). Анализ структуры некоммерческого сектора за несколько последних лет говорит о том, что доля общественных и религиозных организаций сократилась, а доля других форм – фондов, общественных движений, автономных некоммерческих организаций и некоммерческих партнерств – возросла, в том числе, в связи с изменением законодательства.

Региональная структура организационно-правовых форм, как и численность НКО по регионам неоднородна. Так, в Приволжском и Южном федеральном округах распространены фермерские хозяйства; а в Центральном федеральном округе зарегистрировано наибольшее число фондов, автономных некоммерческих организаций, союзов и ассоциаций¹⁸.

¹⁷ Материалы коллегии Федеральной регистрационной службы от 13 сентября 2007 года.

¹⁸ Данные статистического регистра хозяйствующих субъектов Федеральной службы государственной статистики, 2007 год, фиксированное состояние.

**Региональная структура некоммерческого сектора (без органов власти)
по организационно-правовым формам, на 1 января 2007 г.**

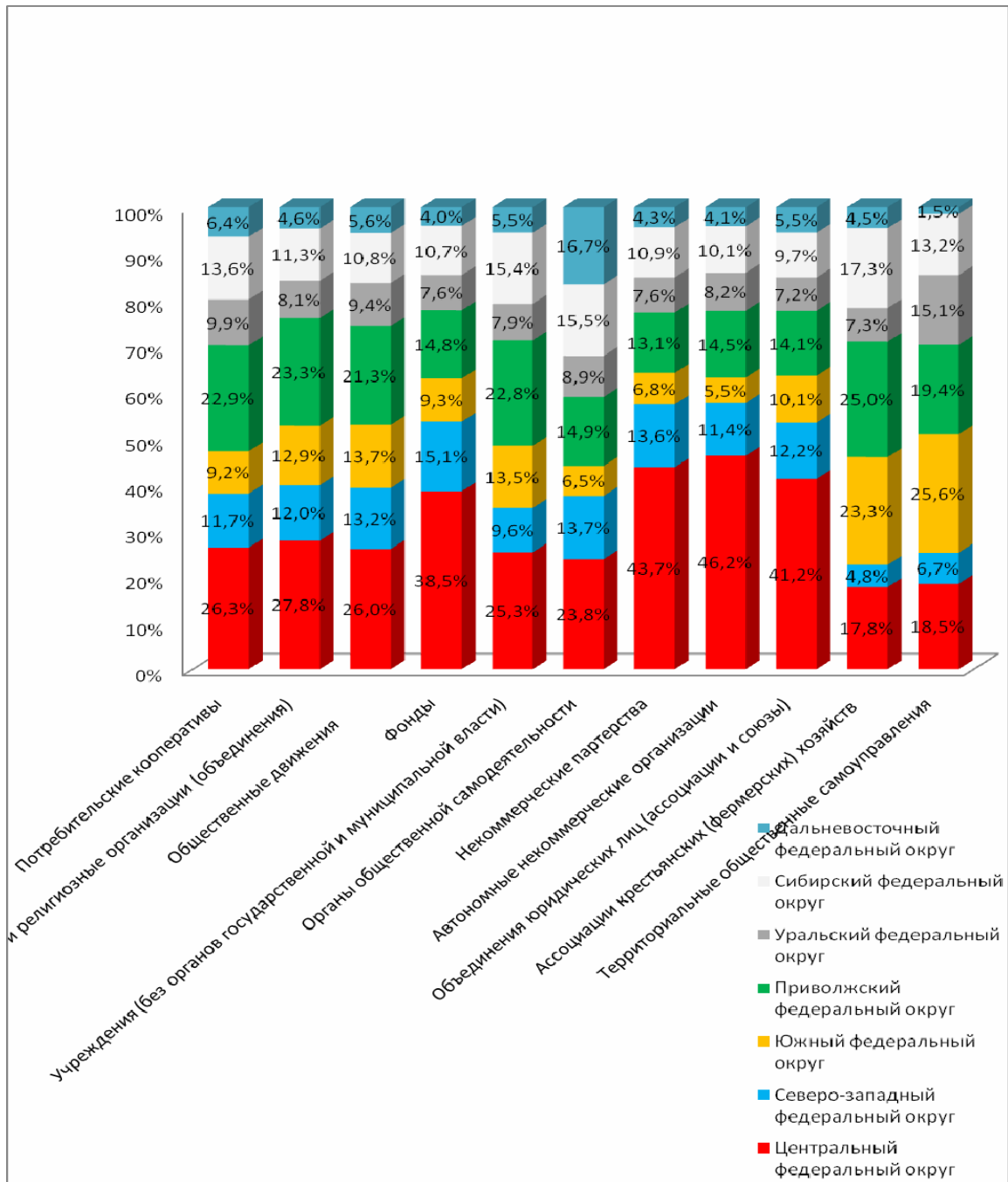


Рис. 10

Наряду с информацией о количестве НКО важным является анализ сфер деятельности организаций. Довольно часто определить единственную сферу деятельности организации сложно, так как одна и та же НКО может, например, заниматься детьми - инвалидами и одновременно оказывать своим клиентам целый спектр других услуг – медицинских, образовательных, консультационных и т.д. Таким образом, многие НКО являются многопрофильными, хотя, конечно, есть и исключения.

Главными сферами деятельности НКО, как и в предыдущие годы, являются: образование и наука (32 %), культура и спорт (27 %) ¹⁹, а также здравоохранение и работа профсоюзов и профессиональных организаций ²⁰. Также образовательной деятельностью занимается около

¹⁹ АНО "Социологическая мастерская Задорина" (группа ЦИРКОН) "Динамика развития и текущее состояние сектора НКО в России", М., 2006 год.

²⁰ Данные статистического регистра хозяйствующих субъектов Федеральной службы государственной статистики, 2007 год, фиксированное состояние

половины НКО (46 %), подавших заявки на финансирование от ОП РФ²¹.

точки зрения географического распределения сферы деятельности различаются, хотя основные виды деятельности представлены во всех регионах. В тоже время в некоторых видах деятельности существуют территориальные различия²².

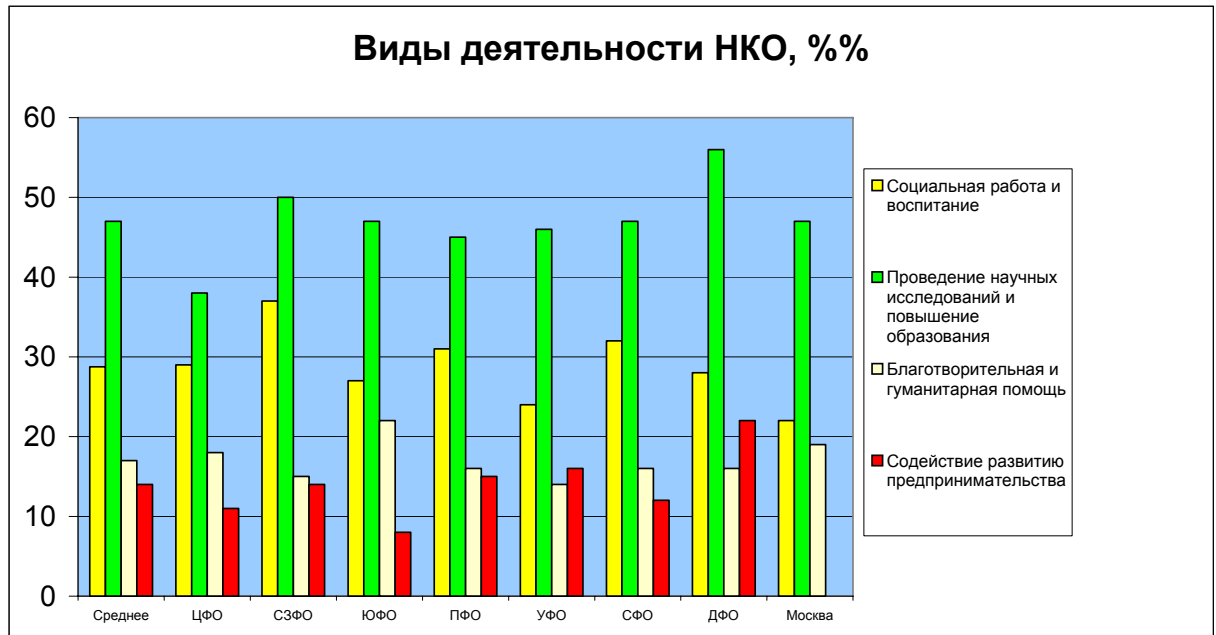


Рис. 11

Показательной характеристикой развития некоммерческих организаций является число сотрудников организации и число ее участников (членов). На основе анализа Базы данных НКО ОП РФ можно сказать, что каждая пятая НКО имеет членов, при этом менее 10 и более 10 членов имеет примерно равное число НКО (10 и 9 процентов соответственно). Наиболее многочисленными являются членские организации Москвы и ЦФО, а самыми малочисленными – ДФО. Что касается штатных сотрудников, то российские НКО можно охарактеризовать как малочисленные. Практически треть организаций (29 %) имеют 1-3 постоянных сотрудников, еще 30 % НКО имеют от 4 до 10 человек в штате. Самыми "многочисленными" остаются московские НКО, среди которых каждая четвертая имеет больше 10 сотрудников. Самыми малочисленными являются организации Уральского, Северо-Западного и Дальневосточного округов.

Таким образом, развитие некоммерческих организаций в разных частях страны находится на разном этапе, что можно видеть как по числу самих организаций, так и по разнообразию их организационно-правовых форм и количеству членов и сотрудников.

Экономический портрет некоммерческого сектора России

Как показано выше, число НКО в России, хотя и уступает аналогичным показателям других стран, составляет около 8 % всех хозяйствующих субъектов. Однако динамика развития сектора уступает развитию экономики в целом.

Несмотря на сложности получения информации о вкладе НКО в ВВП по системе национальных счетов, последние несколько лет наблюдается устойчивое снижение этого вклада по любым доступным показателям (с 0,8 % в 2002 до 0,4 % в 2005).

Если рассматривать выпуск по различным видам экономической деятельности, то НКО вносят свой вклад в следующие секторы: гостиницы и рестораны, операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг, образование, здравоохранение и предоставление социальных услуг, предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг. Существенным, однако,

²¹ В 2006 году

²² АНО "Социологическая мастерская Задорина" (группа ЦИРКОН) "Динамика развития и текущее состояние сектора НКО в России", М., 2006 год.

является только вклад в раздел "предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг". В 2002-2005 гг. он устойчиво снижался (с 29,6 % в 2002 до 16,5 % в 2005). Можно считать, что и в последний год данная тенденция сохранилась²³.

В системе национальных счетов каждая из НКО причисляется к тому сектору экономики, субъектов которого она обслуживает. Исключение составляют лишь НКО, которые предоставляют услуги домашним хозяйствам – они выделяются в отдельный сектор экономики. По данным статистического ежегодника "Национальные счета России в 1999-2006 годах" можно судить только об НКО, оказывающих услуги домохозяйствам (иначе говоря – населению): они, наряду с самими домашними хозяйствами, корпорациями, государством и финансовыми посредниками, рассматриваются системой национальных счетов как базовые сектора экономики. Разумеется, не все НКО оказывают услуги населению, тем не менее, по данным опроса руководителей НКО, проведенного компанией РОМИР в рамках Мониторинга гражданского общества-2006, только 3,3 % НКО не оказывают услуги населению.

В связи с приведенными данными необходимо пояснить некоторые особенности российской статистики. В раздел "Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг" входит такая деятельность как управление недвижимым имуществом, то есть этот раздел включает в себя ТСЖ. В раздел "Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг" попадает вся деятельность общественных объединений. Ее структура по состоянию на 2007 год выглядит следующим образом²⁴:

Деятельность общественных организаций в сфере предоставления прочих коммунальных, социальных и персональных услуг (% от числа организаций)

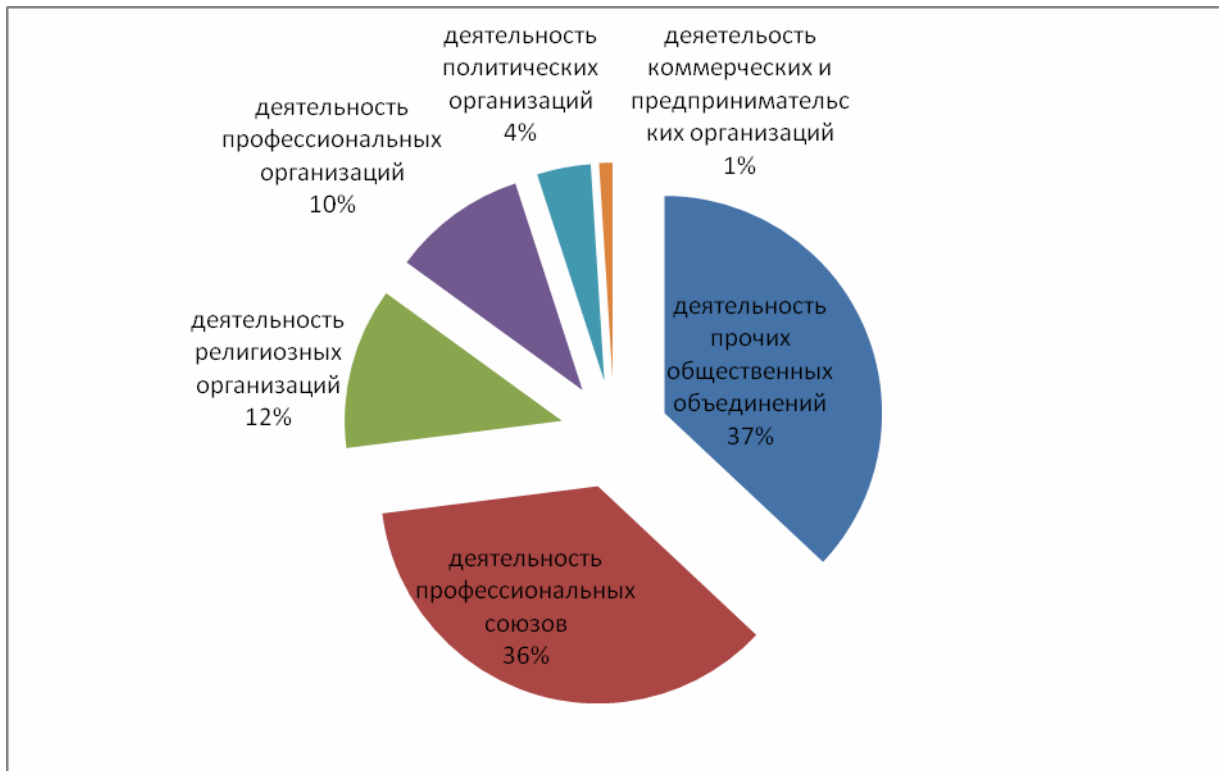


Рис. 12

В отношении доходов самих НКО можно сказать, что основным их источником являются различные взносы, пожертвования и безвозмездные поступления. По оценкам Росстата в 2005 году доля различных пожертвований в бюджете НКО составляла около 70 %, тогда как оценка РОМИР мониторинга показывает, что в 2007 году 29 % доходов НКО составляют средства бюджетов разных уровней. При этом и НКО, и сами представители власти говорят о том, что финансирование деятельности НКО со стороны государства должно увеличиваться²⁵.

²³ В связи с задержкой обработки статистических данных, была использована последняя доступная на момент подготовки доклада информация.

²⁴ Данные статистического регистра хозяйствующих субъектов Федеральной службы государственной статистики, 2007 год, фиксированное состояние

²⁵ АНО "Социологическая мастерская Задорина" (группа ЦИРКОН) "Третий сектор" России: оценка влияния", М., 2007 год.

Как Вы считаете, государству следует увеличить финансовую поддержку НКО, сократить или оставить на прежнем уровне (% от числа опрошенных)

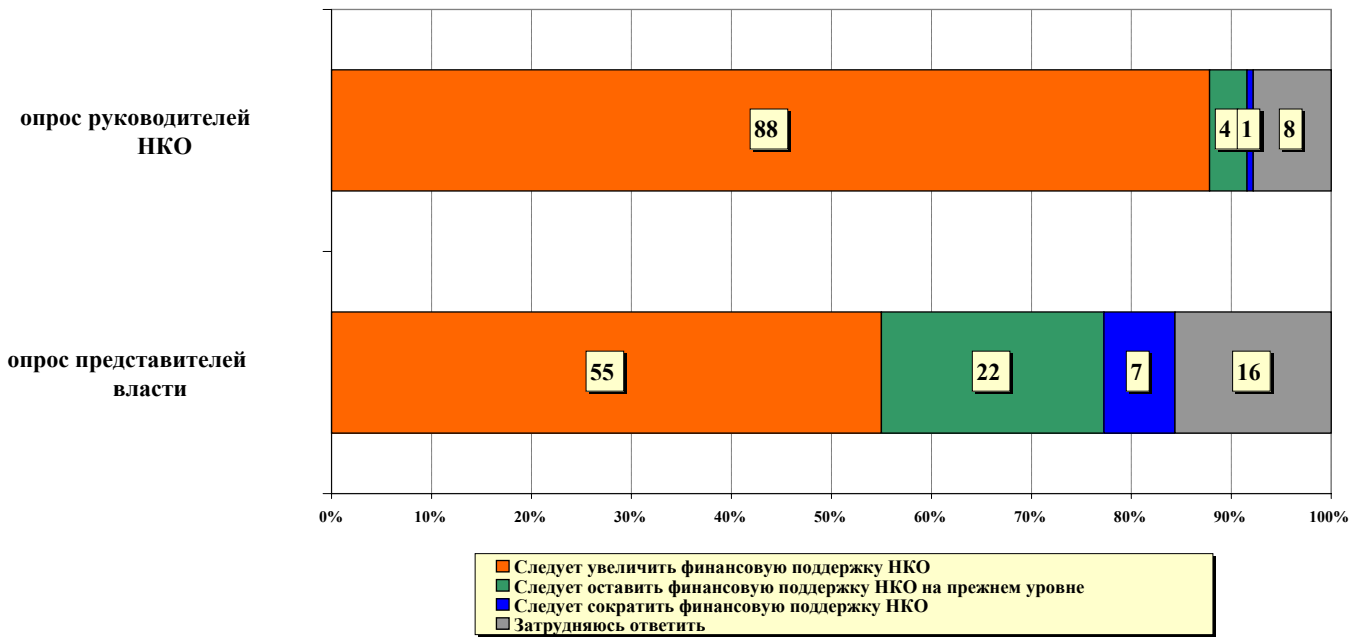


Рис. 13

По мнению большинства граждан, оказание финансовой поддержки НКО является стимулом их развития. Так считают 66 % опрошенных. Но примерно такое же число россиян считает не менее важным финансирование НКО со стороны отечественного бизнеса 61 %²⁶.

Анализ базы данных НКО ОП РФ²⁷ позволяет также выяснить масштабы включенности НКО в различные финансовые потоки. Так, 44 % организаций получают средства от государственных и муниципальных организаций, 30 % ведут собственную хозяйственную деятельность и уже 37 % НКО получают поддержку от компаний. Получение средств из тех или иных источников разнится от региона к региону. Так больше всего средств от иностранных грантополучателей заявляют представители ДВО (23%), а в Центральном и Уральском регионах доля таких средств самая маленькая. Напротив, в Москве больше всего организаций, живущих за счет членских взносов (17 %), а также вместе с Уральским ФО в нем больше всего средств выделяют компании (18 и 21 процент). Москва так же отличается и самым большим числом организаций, живущим за счет коммерческой деятельности (21 %).

Опора на те или иные источники финансирования соответствует характеру и приоритетным направлениям деятельности НКО. Так, организации, имеющие бюджетное финансирование, чаще всего работают с молодежью, организацией досуга и массовых мероприятий. Членские взносы являются основным доходом для организаций в правовой сфере и сфере содействия развитию бизнеса и предпринимательства, а иностранные средства во многом расходуются на развитие самого некоммерческого сектора, консультации, образовательную и научно-исследовательскую деятельность, правовую защиту и информационную поддержку. Средства бизнеса могут быть предоставлены на любые сферы деятельности, но в основном концентрируются на подержании работы с социально-уязвимыми слоями населения, инвалидами, детьми-сиротами, финансировании спортивных и культурных мероприятий.

Таким образом, хотя собственная экономическая активность НКО остается низкой, источники их финансирования все более диверсифицируются, что, в конечном счете, приведет к более устойчивому развитию некоммерческих организаций.

²⁶ Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ) совместно с Общероссийским общественным фондом "Общественное мнение", М., 2007 год

²⁷ АНО "Социологическая мастерская Задорина" (группа ЦИРКОН) "Динамика развития и текущее состояние сектора НКО в России", М., 2006 год.

Инфраструктура некоммерческого сектора

Инфраструктура третьего сектора сегодня развита слабо. Можно выделить лишь два основных типа инфраструктурных организаций – ресурсные центры и сетевые организации.

Ресурсные центры с момента своего первоначального появления в середине 90х годов претерпели значительное изменение. Классический ресурсный центр представляет собой организацию, которая предоставляет информационные услуги, юридические, финансовые и другие консультации, а также, возможно, и техническую поддержку (доступ в Интернет, распечатка и копирование материалов и т.д.) для других НКО бесплатно или за небольшие средства. Таких организаций в чистом виде в настоящий момент фактически не существует.

В качестве ресурсных центров в последнее время выступают другие организации. Их можно разделить на следующие группы: сильные НКО, Фонды местных сообществ, специально созданные организации и государственные учреждения.

Сильные организации. Это те НКО, которые работают длительное время и занимаются разными социальными вопросами. Некоторые из них были изначально классическими ресурсными центрами, но с течением времени стали заниматься более широким спектром вопросов (примеры таких организаций – "Гарант" в Архангельске, МОФ "Сибирский центр поддержки общественных инициатив" в Сибири, "Поволжье" в Самаре).

Фонды местных сообществ (ФМС). В связи с тем, что ФМС заинтересованы в существовании значительного числа профессиональных НКО для предоставления им грантов, они готовы оказывать услуги ресурсных центров для местных НКО.

Российские доноры заинтересованы в сотрудничестве с сильными НКО, поэтому они готовы создавать или поддерживать ресурсные центры. Классический пример РУСАЛ и его Центры социальных программ, которые являются администраторами программ РУСАЛ на территории их присутствия с одной стороны, и с другой – играют роль ресурсных центров.

Появились также узкоспециализированные ресурсные центры. Например, существует ресурсный центр для Общественно-активных школ, ресурсным центром для фондов местных сообществ является Партнерство ФМС.

Роль ресурсных центров в ряде регионов играют подразделения администрации субъектов федерации, городов или муниципальных образований, отвечающие за взаимодействие с некоммерческим сектором. Довольно распространенным является и создание самостоятельных организаций, которые оказывают образовательные услуги, предоставляют помещение и консультации для НКО (типичный пример – Дом общественных организаций в Москве).

В качестве другого инфраструктурного элемента необходимо рассмотреть сети НКО. В 2007 году появились новые сети и коалиции, среди которых необходимо выделить объединение юристов НКО (Юристы за гражданское общество), а также на региональном уровне ряд неформальных ассоциаций благотворительных НКО иногда совместно с бизнесом (такие попытки отмечены в Самаре, Перми, Иркутске и ряде других городов). Появление последних говорит о координации усилий по поддержке гражданских инициатив на местном уровне по предложениям, исходящим не от власти, а от доноров.

Другие сетевые организации продолжили свою работу в 2007 году, но их работа столкнулась с определенными сложностями. Так, например, представительствам международных НКО пришлось пройти перерегистрацию и даже изменить структуру (Красный крест, Врачи без границ и другие организации не только должны были перерегистрироваться в связи с поправками в закон об НКО, но их региональные отделения также должны были значительно изменить порядок своей работы). Российские сетевые организации с большим трудом находили средства на реализацию совместных проектов, и деятельность сети, в основном, осуществлялась в виде информационного взаимодействия.

Программы, нацеленные на институциональное развитие сектора, которые еще в недавнем прошлом финансировались международными донорскими организациями, в последние годы претерпели значительное изменение как с точки зрения источников финансирования, так и в плане содержания деятельности.

Среди важнейших событий года – конкурс на право получения государственной поддержки, который проводили общественные организации – операторы конкурса при активном экспертном участии Общественной палаты Российской Федерации. Этот конкурс был направлен именно на укрепление институциональных основ деятельности НКО.

Значительное развитие получила деятельность целого ряда организаций, предоставляющих образовательные услуги для НКО. В одних случаях это происходит в партнерстве с ВУЗами (ВШЭ и Школа менеджмента НКО), в других – создаются и действуют самостоятельные организации (Фонд "Школа НКО"). Все они проводят обучение для представителей НКО на платной основе, что затрудняет доступ к их услугам небольших организаций.

В целом вопрос создания или поддержки деятельности ресурсных центров в стране остается сложным, так как четкого понимания кому и для чего могут быть нужны подобные организации, нет. Количество ассоциаций и сетевых организаций в разных сферах сектора также остается невысоким в сравнении с другими странами.

Нормативно-правовое обеспечение "третьего сектора" и общественной активности в целом

Законодательство, регулирующее создание, деятельность и отчетность организаций гражданского общества, в 2007 году не претерпело значительных изменений. Однако применение законов, в том числе вступивших в силу в 2007 году, оказало значительное влияние на деятельность некоммерческих организаций.

Так, в связи со вступлением в силу новых редакций федеральных законов "О некоммерческих организациях" и "Об общественных объединениях" изменился порядок регистрации и отчетности организаций, что, в числе прочего, привело к уменьшению числа некоммерческих организаций и увеличению числа проверок их деятельности различными ведомствами. Облегчение получили лишь религиозные организации, а также после вступления в силу закона будут освобождены от обязанности сдавать отчетность и проходить проверки такие некоммерческие организации, как товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан. Как результат - около 60 % всех некоммерческих организаций не сумели вовремя и в полном объеме сдать отчетность, а ФРС пока не смогла проанализировать отчеты и предложить какой-либо механизм более эффективного заполнения форм. *Таким образом, попытка государства установить для всех некоммерческих организаций единый порядок регистрации, сроки и формы отчетности, формы государственного контроля – не достигают своей цели и постепенно изменяются.*

В качестве положительных изменений необходимо отметить развитие законодательства, регулирующего благотворительную деятельность, которая связана с активной позицией Комиссии по развитию благотворительности, волонтерства и милосердия Общественной палаты РФ по данному вопросу. Закон предусматривает две формы создания целевых капиталов:

- НКО может быть сама владельцем такого капитала и единственным получателем дохода от него (это модель применима, прежде всего, для образовательных учреждений, музеев, больниц и т.д.);
- НКО может быть одним из благополучателей средств целевого капитала специализированной организации, единственная цель деятельности которой – создание и расходование средств целевого капитала (аналог классического грантодающего фонда).

По итогам 2007 года большинство целевых капиталов (9 из 10) пока создано по первой модели, в которой НКО – собственник капитала.

Другим результатом вступления в силу данного закона стало расширение списка организаций, имеющих право получать пожертвования и списка целевых поступлений для целей налогообложения.

Кроме того, в 2007 году началась подготовка законопроекта, расширяющего возможности поддержки гражданами благотворительной деятельности, в частности, предполагается стимулировать и поощрять добровольчество, т.е. безвозмездный труд граждан, результаты которого будут служить общественно-полезным целям. Этим же законопроектом предусматриваются льготы по налогу на доходы физических лиц, перечисляющих средства в любые благотворительные организации, а не

только имеющие бюджетное финансирование, как это предусмотрено законодательством в настоящий момент, в размере до 25 % совокупного годового дохода. *Разработка данных законопроектов говорит о том, что государство заинтересовано в активизации участия граждан в поддержке социальных и благотворительных инициатив.*

Не менее важно и то, что в ходе разработки и продвижения данных законопроектов Общественной палатой была отработана технология для вовлечения всех заинтересованных сторон в процесс их публичного обсуждения, выработки консолидированного общественного мнения и донесения его через Общественную палату до основных разработчиков законопроектов. Составляющие этой технологии: информационная кампания, общественные слушания на стадии доработки, общественная экспертиза на стадии рассмотрения законопроекта и принятия его в Государственной Думе. По факту с появлением Общественной палаты у гражданского общества появилась возможность реального влияния на законотворческую деятельность.

В рамках принятой еще в 2005 году Концепции административной реформы²⁸ было признано необходимым разработать нормативно-правовую базу для совершенствования взаимодействия органов исполнительной власти и общества, создать действенные каналы влияния гражданского общества на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

В 2007 году сотрудничество власти и общества получило дальнейшее правовое закрепление не только на федеральном уровне, но и в регионах. Общественные Советы, в состав которых входят видные общественные деятели и специалисты по профилю деятельности ведомств, в 2007 году созданы и действуют при Федеральном Агентстве по культуре и кинематографии, Министерстве промышленности и энергетики, Министерстве транспорта, Министерстве регионального развития, Федеральной Антимонопольной службе, Федеральной службе по надзору в сфере образования. Аналогичный процесс идет и на региональном уровне, где формирование и деятельность различных консультативных, общественных или экспертных советов при исполнительных органах власти закрепляется законодательно.

В апреле 2006 года российское законодательство, которое регулировало такие формы диалога как общественные палаты, государственная поддержка НКО, социальный заказ, обращения граждан, публичные слушания и общественную экспертизу, благотворительность состояло из 1363 нормативных актов, принятых на уровне субъектов федерации (88 субъектов всех федеральных округов). К октябрю 2007 года количество нормативных актов, регулирующих те же сферы взаимоотношений власти и общества, увеличилось до 2351 (85 субъектов всех федеральных округов), причем наиболее четко и уже в большинстве субъектов Федерации законодательно урегулированы вопросы проведения публичных слушаний и общественных экспертиз, а также создание консультативных и экспертных советов. Расширение нормативной базы свидетельствует об укрепляющейся тенденции постепенного и поступательного развития регионального законодательства (законов и подзаконных актов), многие из которых изменяются или дополняются в зависимости от темпов развития и активности гражданского сектора региона.

Что касается других законодательных инициатив, вступивших в силу в 2007 году и способных оказать влияние на деятельность некоммерческих организаций и развитие гражданского общества, необходимо отметить два федеральных закона – поправки к закону об экстремизме²⁹ и закон об автономных учреждениях³⁰.

Из содержания закона об экстремистской деятельности следует, что субъектами экстремистской деятельности являются как юридические, так и физические лица. Однако стоит обратить внимание на то, что законодатель в статьях закона о санкциях за совершение экстремистских действий (статьи 6, 7, 9 Закона) использует термины "общественное или религиозное объединение", "иная организация". При этом санкция в виде приостановления деятельности (статья 10 Закона) предусмотрена только в отношении общественного или религиозного объединения. Из этого можно сделать обоснованный вывод о том, что законодатель считает именно общественные или религиозные объединения субъектами экстремистской деятельности.

Автономные учреждения - это новая форма собственности большинства государственных организаций социальной сферы: школы, средние специальные и высшие учебные заведения, театры,

²⁸ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р.

²⁹ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. N 211-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму".

³⁰ Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ "Об автономных учреждениях".

музеи, больницы, учреждения социальной защиты. Они могут быть созданы, но в ближайшее время они будут преобразовываться из существующих государственных или муниципальных учреждений на базе уже имеющегося имущества. С момента вступления в силу закона - все финансируемые из бюджетов учреждения и организации перестанут быть государственными или муниципальными учреждениями, а станут частными, ориентированными на оказание услуг и возможное получение прибыли. В этой связи они попадут в условия конкуренции за доступ к бюджетным ресурсам с частными организациями, оказывающими однородные услуги. В результате реализация прав граждан на образование, медицинскую и социальную помощь может быть значительно затруднена.

Таким образом, изменения законодательства об НКО коснулись нескольких сфер: налоговой – изменения носят позитивный, стимулирующий характер, политической – изменения ограничивают деятельность организаций гражданского общества, экономической – принятые изменения играют как позитивную, так и негативную роль в развитии гражданского общества.

Поддержка институтов гражданского общества

Система поддержки НКО в последний год претерпела значительные изменения. Можно выделить три основные причины такого изменения – вступление в силу поправок к закону об НКО, увеличение государственного финансирования и активизация российских доноров.

В связи со вступлением в силу в 2006 году поправок к закону об общественных объединениях деятельность всех иностранных благотворительных организаций была значительно осложнена. Так количество отчетов и планов деятельности, которые иностранные доноры вынуждены теперь предоставлять в ФРС ежеквартально, увеличивает объем работы и расходы доноров, которые могли быть использованы для поддержки российских НКО.

Другая тенденция – увеличение финансирования деятельности НКО со стороны государства. Не только на федеральном уровне увеличилось финансирование деятельности НКО, но и в большинстве регионов продолжилась практика предоставления средств в виде муниципального гранта или заказа, а также привлечения НКО для выполнения разного рода работ на возмездной основе.

По данным исследования РОМИР, бюджетные средства составляют 29 процентов финансирования НКО. Из них 7 процентов приходится на федеральный бюджет, 9 процентов — бюджеты субъектов Федерации и 13 процентов — местные бюджеты.

Более того, в соответствии с реализацией среднесрочной программы развития МЭРТ начал подготовку нового законопроекта, который уравнивает в правах бюджетные и небюджетные НКО при получении средств из бюджета. Подобная законопроектная деятельность говорит о желании государства создать более конкурентную среду в сфере предоставления социальных услуг.

И главная отличительная черта последнего года – увеличивающееся финансирование со стороны российских доноров, компаний и специализированных организаций (в большинстве своем – фондов). По результатам только одного конкурса – Корпоративный донор России – средства, выделенные десятью крупнейшими компаниями на благотворительные и социальные цели в 2005 году составили 3,2 млрд. рублей, а в 2006 - около 6 млрд. рублей. Однако тематика, которую поддерживают российские доноры, остается достаточно узкой – дети, образование, здоровье, спорт. Это не совсем совпадает с ожиданиями граждан, но воспринимается ими и государством лучше, чем если бы российские доноры поддерживали экологию или правозащиту.

Новой тенденцией, которая пока еще только набирает силу, является поддержка создания целевых капиталов – нерасходуемых средств, доход от инвестирования которых через управляющие компании, используется НКО для финансирования ее деятельности. Создание целевого капитала позволит сделать НКО более устойчивыми за счет постоянных источников финансирования, будет способствовать длительному планированию их деятельности.

Благотворительная помощь со стороны граждан, прежде всего, социальным учреждениям растет. Однако граждане стремятся передать свои средства напрямую в больницы или детские дома, а не в специализированные организации, системно решающие данные проблемы. Так, только Российский фонд помощи в 2007 году привлек средств на 128 млн рублей, из которых только 1 миллион прошел через счета организации³¹.

³¹ По данным на ноябрь 2007 года

Однако необходимо отметить также и рост частных пожертвований со стороны сотрудников компаний, а также программы, типа "Благотворительность вместо сувениров", которые в этом году поддержало максимальное число компаний с момента первого появления в России.

Отметим, что сегодня финансирование деятельности НКО происходит в основном за счет государства и институциональных доноров, а не средств граждан, и говорить о действительной поддержке НКО со стороны граждан пока рано.

Механизмы и формы взаимодействия общества с государством и органами местного самоуправления

Характеризуя позицию общественных объединений и других некоммерческих организаций по отношению к государству, практически каждый пятый россиянин (21 %) считает, что они занимаются конкретным делом и не вступают в контакты с властью. По мнению лишь 13 %, респондентов НКО защищают интересы граждан перед органами власти. 39 % респондентов не дали определенного ответа на этот вопрос.

Какую позицию общественные объединения и другие некоммерческие организации должны занимать по отношению к властям? Во-первых, по мнению респондентов, они должны защищать интересы граждан перед органами власти (40 %). Во-вторых, совместно с властью выработать и реализовывать общественно важные программы³² (30 %).

**Позиция НКО по отношению к властям: реальная и должная
(% от числа опрошенных)**

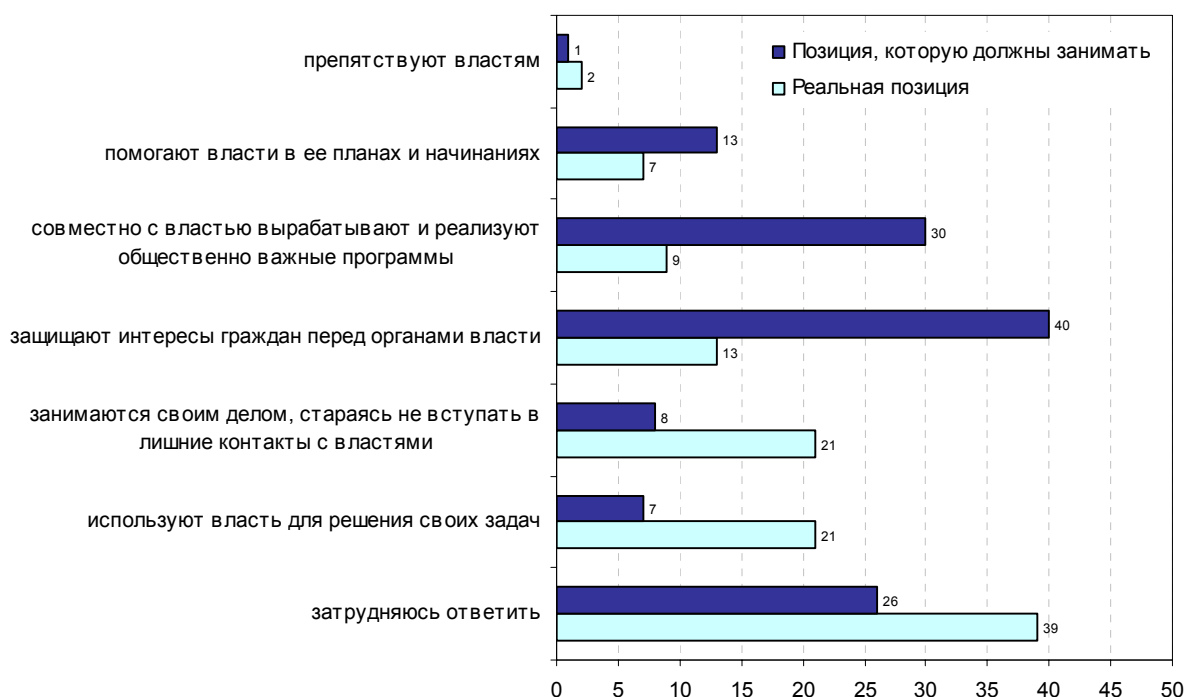


Рис. 14.

На вопрос о том, как государство в целом относится к общественным объединениям и другим некоммерческим организациям, почти половина россиян затруднилась дать какой-либо ответ (41 %).

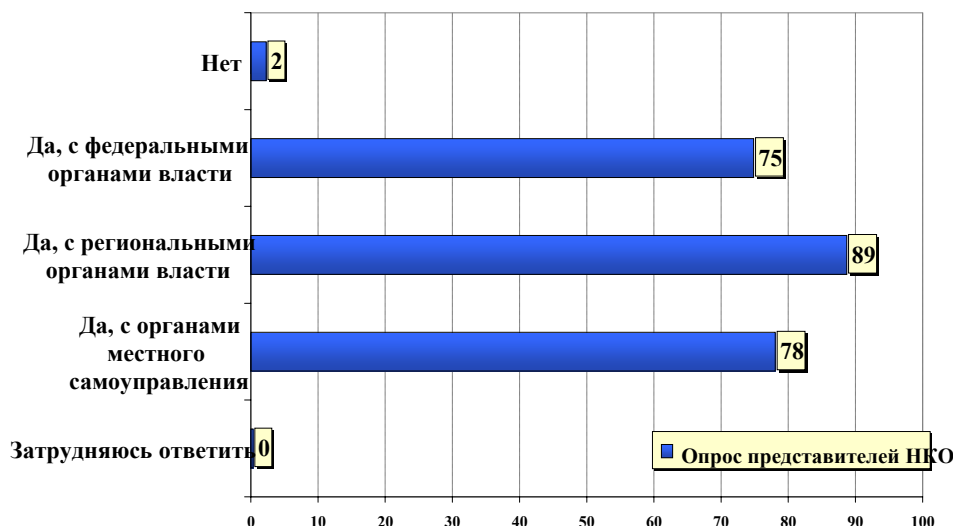
Тем не менее, взаимодействие между государственными органами, органами МСУ и некоммерческими организациями существует. Об этом говорят результаты качественного исследования, по которым около 98 % опрошенных НКО и 93 % представителей власти разных уровней подтвердили факт взаимодействия³³.

³² Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ) совместно с Общероссийским общественным фондом "Общественное мнение", М., 2007 год

³³ АНО "Социологическая мастерская Задорина" (группа ЦИРКОН) "Третий сектор" России: оценка влияния", М., 2007 год.

По оценкам экспертов, наиболее интенсивное взаимодействие органов власти и НКО происходит на уровне местного самоуправления, ведь НКО становятся здесь реальными партнерами органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Приходится ли Вашей организации взаимодействовать с федеральными и региональными органами власти или с органами местного самоуправления? (% от числа опрошенных)



Приходится ли Вам лично взаимодействовать с представителями некоммерческих организаций? (в % от числа опрошенных)

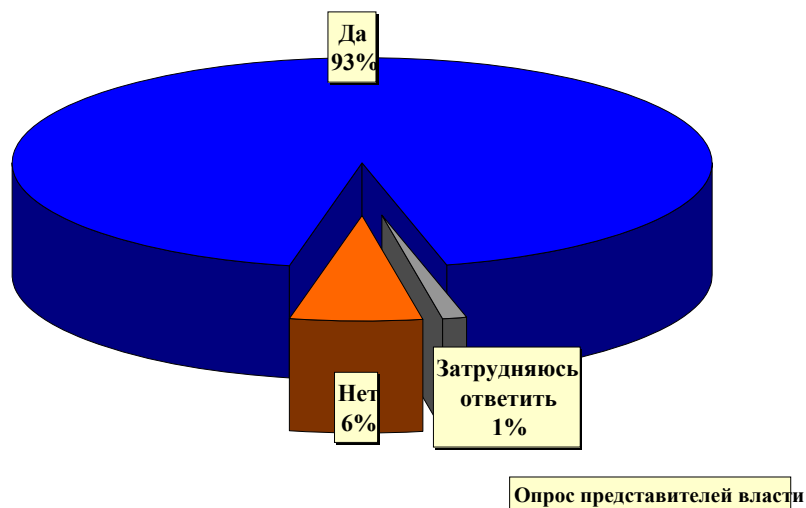


Рис. 15

Так по результатам качественного исследования³⁴ около 80 % опрошенных НКО часто (65 %) или средне (21 %) взаимодействует с органами МСУ, с региональными органами власти часто взаимодействует 62 % НКО, а с федеральными – только 42 % опрошенных. С точки зрения представителей власти, 49 % опрошенных сообщили, что часто взаимодействуют с НКО и еще 34 % - средне, и лишь 1 % затруднились с ответом.

Формы взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления и общественности условно можно разделить на две группы – экономические и неэкономические

³⁴ АНО "Социологическая мастерская Задорина" (группа ЦИРКОН) "Третий сектор" России: оценка влияния", М., 2007 год.

формы. Основными неэкономическими формами являются общественные советы, обмен информацией, оказание образовательной и методической помощи. Основными экономическими формами взаимодействия выступают совместная реализация социальных программ, формирование и размещение социального заказа, гранты (субсидии), имущественная поддержка негосударственных некоммерческих организаций.

Развитость форм взаимодействия органов местного самоуправления и общественности зависит не столько от социально-экономического положения муниципального образования, сколько от уровня институционализации некоммерческого сектора. Последний напрямую связан с уровнем урбанизации муниципального образования. Это подтверждается данными исследования: в городских округах взаимодействие намного интенсивнее, чем в других типах муниципальных образований³⁵.

Формы взаимодействия органов местного самоуправления и общественности (по типам муниципальных образований) (в % от числа опрошенных)

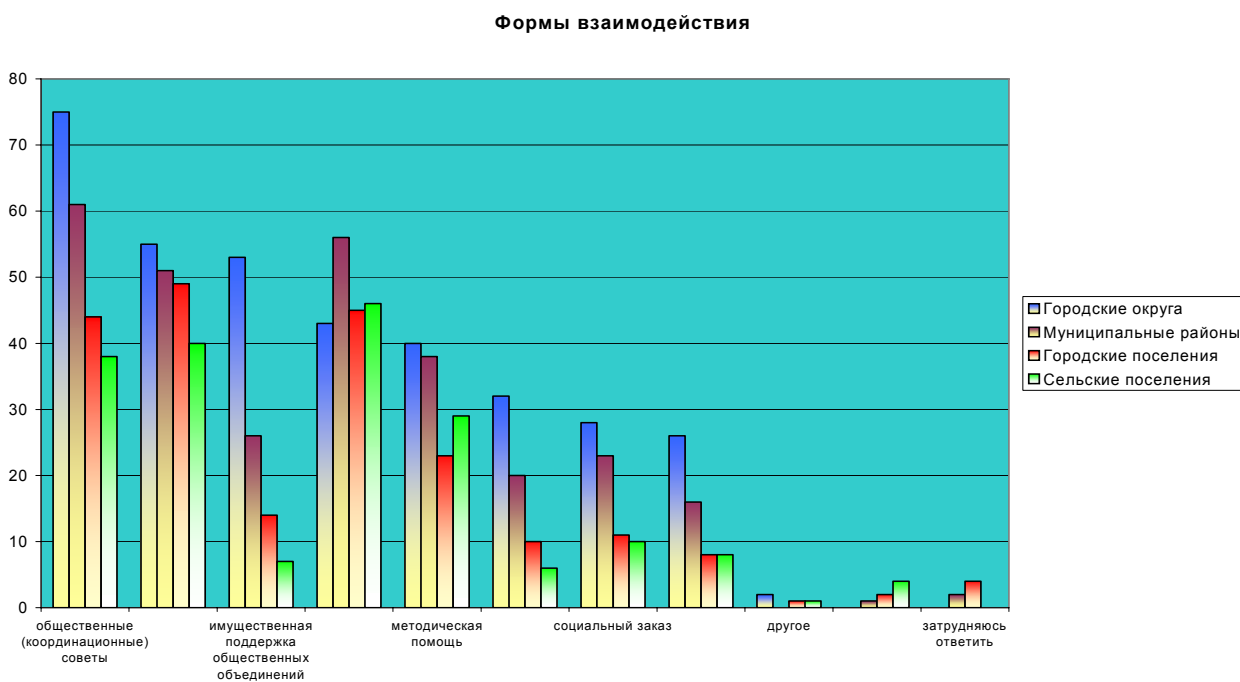


Рис. 16.

В 75 % городских округов созданы и работают общественные (координационные) советы. Они способствуют решению ряда задач для развития диалога между местной властью и общественностью. Важнейшая из них – создание условий для участия общественности в выработке, принятии и реализации решений. Например, посредством работы в советах активные граждане, объединенные в местные некоммерческие организации, могут привлекаться к непосредственному ответственному участию на всех этапах управленческой и организационной работы местной администрации.

Информационная поддержка со стороны органов местного самоуправления имеет место практически в каждом втором городском округе, муниципальном районе и городском поселении. Отличительной чертой этого типа сотрудничества является активная информационная поддержка деятельности участников процесса. Мотивом для сотрудничества может стать как недостаточное информирование населения муниципального образования о деятельности органов местного самоуправления и НКО, так и сам процесс взаимного информирования о деятельности друг друга. Кроме того, эта форма взаимодействия может стать основой для развития других форм сотрудничества органов власти и НКО.

Имущественная поддержка общественных объединений имеет место в 53 % городских округов. В муниципальных районах она встречается в два раза реже (лишь в 26 % муниципальных образований этого типа), в городских и сельских поселениях еще реже (в последних сводится практически на нет).

³⁵ Социологическое исследование "Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация и развитие местного самоуправления", подготовленного Единым общероссийским объединением муниципальных образований, М., 2007 год

Имеет место предоставление негосударственным некоммерческим организациям помещений для ведения текущей деятельности.

Совместная реализация социальных программ имеет место в 47 % обследованных муниципальных образований, причем чаще всего в муниципальных районах. Здесь используются такие преимущества совместной работы органов власти и НКО, как объединение ресурсов, привлечение труда добровольцев и минимизация в связи с этим затрат. Распространенным способом реализации муниципальных социальных программ в России мог бы стать социальный заказ, который широко распространен во многих европейских странах. Однако социальный заказ как институциональная форма взаимодействия органов власти и НКО, судя по ответам респондентов, имеет место лишь в 28 % городских округов, 28% муниципальных районов, а также в каждом десятом городском и сельском поселении.

Практика предоставления органами местного самоуправления муниципальных грантов получила применение в каждом третьем городском округе, в каждом пятом муниципальном районе, в каждом десятом городском поселении и лишь в каждом восемнадцатом сельском поселении.

Возможности муниципальных грантов наиболее высоко оцениваются руководителями городских округов – 29 % глав этих муниципальных образований считают реализацию инициативных проектов по месту жительства на средства муниципальных грантов наиболее полезной формой участия населения в решении вопросов местного значения. Этой точки зрения придерживаются 15 % глав муниципальных районов и такая же доля среди глав городских поселений, 9 % глав сельских поселений.

Лишь в 3 % муниципальных образований никакие формы взаимодействия органов местного самоуправления и общественности не используются. Среди них нет ни одного городского округа, и при этом больше всего сельских поселений.

Таким образом, взаимодействие НКО с органами власти и местного самоуправления носит довольно регулярный характер, и осуществляется в различных формах.

Местные сообщества

Под местным сообществом можно понимать совокупность граждан, живущих на определенной географической территории, и ощущающих свою причастность и ответственность за состояние и развитие данной территории, а также готовых предпринимать какие-либо действия в этом направлении.

В отличие от других стран в России местные сообщества можно рассматривать только в поселениях определенного размера. Так, говорить о местном сообществе Москвы или Екатеринбурга будет преувеличением, однако там можно выделить сообщества на уровне районов, домов или даже подъездов. И именно в таких сообществах возникают реальные гражданские органы самоуправления в виде ТОС и ТСЖ.

Интересно также отношение жителей страны к деятельности организаций в этой сфере³⁶.

Другим проявлением активного участия граждан в жизни местных сообществ можно считать деятельность в ряде территорий фондов местных сообществ, которые являются своего рода катализаторами и организаторами решения местных проблем. В 2007 году наибольшее внимание в работе фондов местных сообществ уделялось не только привлечению новых доноров, но развитию технологий, направленных на вовлечение молодежи в жизнь региона и решение его социальных проблем.

Местные сообщества в большинстве случаев не являются для граждан тем ближним кругом, к которому они обращаются для решения своих проблем, быть может, за исключением неформальных сообществ, а также в основном не проявляют себя как та сфера, из которой возникают новые организации и другие инициативы граждан.

³⁶ Данные ФОМ, 2007 год

О каких общественных объединениях и других некоммерческих организациях, гражданских инициативах в вашем городе Вы знаете или хотя бы слышали?
территориальное общественное самоуправление, местные инициативные группы по обустройству жилых территорий (озеленение, детские площадки, площадки для выгула собак, оборудование парковок и гаражей, вывоз мусора и т.п.)

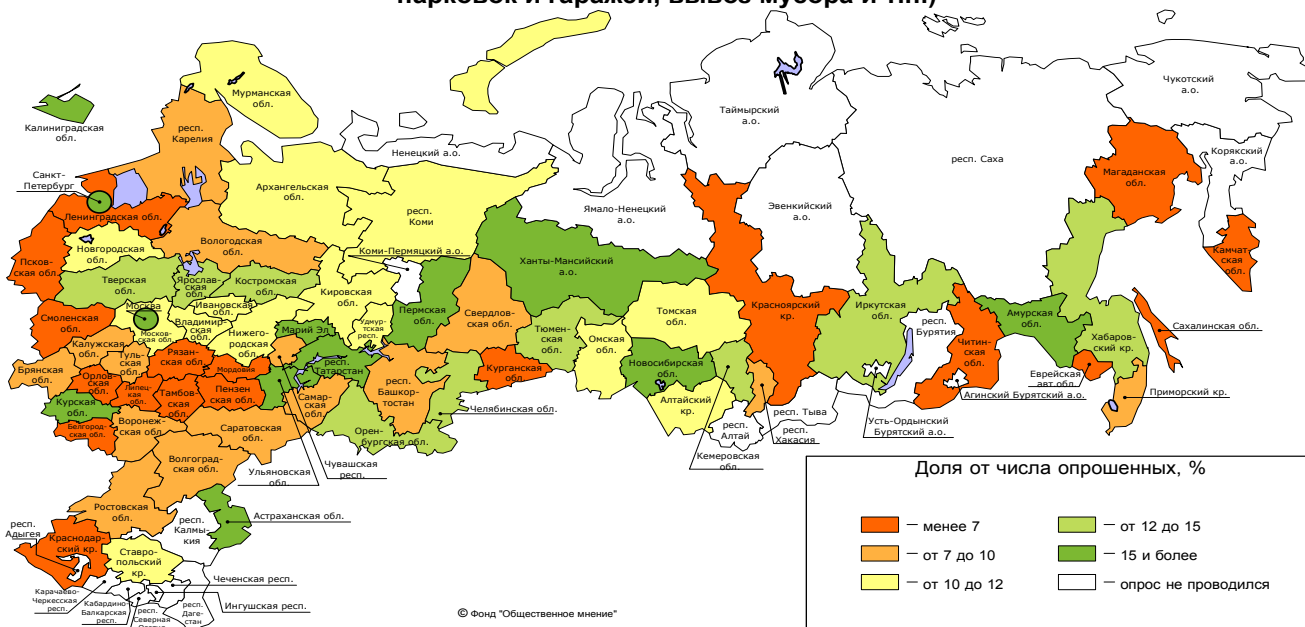


Рис. 17

Причинами отсутствия местных сообществ как таковых являются как исторические факторы, так и отсутствие каких-либо целенаправленных программ по стимулированию появления подобных сообществ. Стихийно же сообщества складываются в большей степени при возникновении общей угрозы, например, при сносе домов или точечной застройке.

Таким образом, формирование местных сообществ как основы дальнейшего развития гражданского общества требует дополнительных инвестиций, как финансовых, так и интеллектуальных от всех заинтересованных сторон – власти, бизнеса, НКО и общества в целом.

Неформальные сообщества

Начиная с 2005 года, в России отмечается всплеск общественной активности нового типа. Возникают многочисленные нерегистрирующиеся объединения людей, самоорганизация которых связана не с политической деятельностью в традиционном смысле этого понятия, а спровоцирована конкретными социальными проблемами.

Очень небольшая часть таких объединений, расширяя масштаб своей деятельности, регистрируется (например, чтобы обеспечить легитимность в переговорах с властью), тем не менее оставаясь по методам своей деятельности неформальными – практически не имеют офисов и штатного персонала, стабильных источников финансирования.

Основные сферы, в которых наиболее активны "неформалы":

- введение в действие нового Жилищного и Градостроительного кодексов (ущемление прав на приватизацию, предоставление и социальный наем жилья, препятствия при организации товариществ собственников жилья, необоснованность тарифов на жилищно-коммунальные услуги, "дольщики", уплотнительная застройка и т.п.);
- экология (вырубка городских зеленых массивов, размещение экологически вредных производств, складирование мусора и промышленных отходов и т.п.);
- нарушение прав автомобилистов;
- защита прав инвалидов и, в частности, детей-инвалидов;
- опека над детьми-сиротами и детьми из неблагополучных семей;

- патронаж одиноких пожилых людей;
- работа с мигрантами, бомжами.

В 2007 году надо особо отметить три сферы, в которых неформальные общественные организации были наиболее активны. Это защита прав обманутых дольщиков, протесты против уплотнительной застройки в крупных городах и борьба за изменение маршрута прибайкальского нефтепровода.

Если речь идет о неполитических устойчивых неформальных структурах, регулярно проводящих публичные акции и пытающихся заявить о себе через СМИ и Интернет, то их примерно 300 по всей стране. Причем большая их часть сосредоточена в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях, крупных городах – региональных центрах.

Численность активистов, составляющих ядро этих организаций, относительно невелика – от 20 до 30 человек. Но в акциях на нерегулярной основе принимает участие намного больше людей – счет здесь может идти на сотни тысяч.

Основная часть активистов и руководителей новых неформальных организаций – представители нарождающегося в России среднего класса, отличительными чертами которых являются, в частности, обладание собственностью а также высокий образовательный уровень и преимущественно умственный характер работы. Такого рода сочетание признаков в условиях, когда массово нарушаются конкретные имущественные права (жилищные, автомобильные, земельные и т.п.), приводит с высокой долей вероятности к самоорганизации, коллективным действиям.

Это же сочетание черт образа жизни рождает обостренное чувство социальной справедливости в случае ее несоблюдения, например в экологической сфере, а также стремление к благотворительности, бескорыстной поддержке и защите прав социально незащищенных слоев. Поэтому среди новых неформальных организаций достаточно широко распространены те, кто занимается уже не отстаиванием собственных материальных индивидуальных и коллективных интересов, но и заинтересованно реагирует на лишения и проблемы других общественных групп. Эта линия активности во многих случаях подталкивает к формализации деятельности, регистрации в качестве НКО.

Характерным примером является благотворительное движение "Мурзики", которое зародилось от разовой акции помощи детским домам, превратившись к настоящему моменту в устойчивое НКО, имеющее собственный благотворительный фонд, оказывающий масштабную и разнообразную помощь детям-сиротам.

Новые неформальные организации используют самые разнообразные формы работы: начиная с письменных обращений в органы власти и кончая публичными акциями. Как показывает практика, органы власти в большинстве случаев не реагируют на первые признаки недовольства, что провоцирует людей на разнообразные протестные акции (например, в городе Перми было захвачено здание городской мэрии участниками движения против вырубки одного из скверов, а обманутые дольщики регулярно проводят голодовки).

Эффективность деятельности такого рода организаций можно оценить по степени решения поднимаемых ими социальных вопросов. Характерным положительным примером является изменение маршрута прибайкальского нефтепровода, которое произошло во многом благодаря многочисленным акциям протеста экологических (формальных и неформальных) общественных организаций. Необходимо отметить и в целом конструктивное сотрудничество инициативных групп автомобилистов с законодателями при принятии поправок в правила дорожного движения.

Характерным негативным примером является тщетность попыток групп обманутых дольщиков привлечь государство к решению своих проблем.

Таким образом, новые неформальные объединения граждан в целом более организованы и приспособлены к взаимодействию с представителями власти. Кроме того, они гораздо понятнее и лучше воспринимаются обществом, чем некоммерческие организации.

Экспертное сообщество

К экспертному сообществу в некоммерческом секторе принято относить представителей действующих продолжительное время НКО, имеющих опыт управления разного рода проектами и сотрудничества с различными донорами, а также представителей уникальных НКО, например, профессиональных ассоциаций.

Так, экспертные доклады НКО по реализации закона об общественных объединениях в связи с подготовкой олимпиады 2014 или мониторинг проведения выборной кампании являются классическими примерами экспертизы "снизу". Участие в экспертизе законодательства по приглашению МЭРТ и других министерств и ведомств, а также подготовка социальных отчетов и программ развития территорий для бизнеса – вариант привлечения экспертного потенциала извне.

Экспертный потенциал некоммерческого сектора может проявляться как по инициативе "снизу", со стороны самих НКО, так и "сверху", по запросу власти или бизнеса. В 2007 году можно найти подтверждение обеим формам.

Новой тенденцией можно считать формирование общественных советов при различных министерствах и ведомствах, а также при различных органах власти. По замыслу правительства, в них должны были бы войти эксперты в соответствующих отраслях, однако на деле найти достаточное количество общественно-признанных фигур, оказалось сложно.

На региональном и муниципальном уровнях ситуация с развитием экспертного сообщества значительно отличается. В связи с активизацией деятельности в социальной сфере в регионах как со стороны власти, так и со стороны бизнеса, возросла потребность в привлечении экспертов со стороны некоммерческого сектора. И если раньше такие эксперты часто приглашались из крупных федеральных организаций, то в 2007 ситуация в корне изменилась. При сохранении лидерства по качеству экспертизы со стороны московских организаций, число местных партнеров-экспертов для власти и бизнеса возросло. Примером расширения местного экспертного сообщества могут служить региональные общественные палаты, число которых в 2007 году достигло тридцати.

По-прежнему сохраняется нежелание СМИ использовать экспертов из "третьего" сектора. Так, СМИ уже готовы рассматривать представителей Общественной палаты как экспертов по социальным вопросам и обращаются к ним за комментариями, но объем информации по тематикам гражданского общества в СМИ остается все еще незначительным в сравнении с другими темами. Кроме того, необходимо отметить, что если в печатных СМИ и в Интернете информация о деятельности общественных объединений и комментарии экспертов от "общественности" присутствуют постоянно, то в телеэфире - от случая к случаю.

Таким образом, состав экспертного сообщества в 2007 году не претерпел значительных изменений, он по-прежнему остается не большим по размерам и по представительству разных типов организаций. Однако потребность в экспертах от некоммерческого сектора со стороны власти и бизнеса, реализующего проекты в социальной сфере, возросла.