



СПРАВИТСЯ ЛИ ГОСУДАРСТВО В ОДИНОЧКУ?

О роли НКО
в решении
социальных
проблем



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**К XII Международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества**

5–7 апреля 2011 г.
Москва

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА
И МЕЖДУНАРОДНОГО ВАЛЮТНОГО ФОНДА

СПРАВИТСЯ ЛИ ГОСУДАРСТВО В ОДИНОЧКУ?

О роли НКО
в решении
социальных
проблем

Доклад



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2011

УДК 334.012.46(063)
ББК 65.291
С74

С74 Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем [Текст] : докл. к XII Междунар. науч. конф. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апреля 2011 г. / рук. проекта Л. И. Якобсон ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. — 56 с. — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-0878-7 (в обл.).

Доклад Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» посвящен модернизации институтов социальной политики на основе общественно-государственного партнерства, поиску для социальной сферы смешанных, гибких институциональных форм с участием государства, местного самоуправления, структур гражданского общества и семьи. В докладе освещаются концептуальные основы преобразований социальной сферы, зарубежный опыт, лучшие российские практики.

Авторский коллектив доклада: Л.И. Якобсон (руководитель), И.В. Мерсиянова, В.Б. Беневоленский, Э.А. Памфилова, И.И. Солодова, А.С. Туманова. В подготовке материалов и сборе информации принимали участие: О.А. Лешуков, Е.И. Пахомова, Е.О. Раззоронов, Ю.А. Скокова, Н.Ю. Слабжанин, А.Е. Шадрин. Доклад подготовлен на базе исследований, проведенных в рамках программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Приводимые в докладе данные основываются, если не указано иное, на материалах мониторинга состояния российского гражданского общества, осуществляемого НИУ ВШЭ в сотрудничестве с рядом ведущих социологических центров страны.

УДК 334.012.46(063)
ББК 65.291

СПРАВИТСЯ ЛИ ГОСУДАРСТВО В ОДИНОЧКУ? О роли НКО в решении социальных проблем

Доклад Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»

Подписано в печать 22.03.2011. Формат 60×88 1/16
Гарнитура NewtonС. Усл. печ. л. 3,4. Уч.-изд. л. 3,88
Тираж 1000 экз. Изд. № 1421

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел./факс: (495) 772-95-71

ISBN 978-5-7598-0878-7

© Якобсон Л.И., Мерсиянова И.В.,
Беневоленский В.Б., Памфилова Э.А.,
Солодова И.И., Туманова А.С., 2011
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2011

Содержание

Введение: от патерналистских иллюзий к реальному социальному государству	4
Зарубежный опыт общественно-государственного партнерства в социальной сфере	12
Российские общественные организации и решение социальных проблем: ретроспектива	26
Современные практики российских НКО.....	34
Заключение	52
Приложение. Список источников эмпирической информации.....	55

Введение: от патерналистских иллюзий к реальному социальному государству

Расходы на социальные цели, финансируемые российскими налогоплательщиками через федеральный, региональные и муниципальные бюджеты, а также через государственные внебюджетные фонды, за последние пять лет удвоились. Конечно, средств все еще немного, если сравнивать с партнерами России по «Большой восьмерке», но важные позитивные сдвиги налицо. Однако удовлетворенность населения состоянием социальной сферы остается низкой, о чем однозначно свидетельствуют данные массового опроса населения (см. рис. 1, [3] в приложении наст. изд.). В среднем только каждый одиннадцатый опрошенный полагает, что отрасли социальной сферы — образование, здравоохранение, наука, культура и социальное обеспечение — находятся в хорошем состоянии. Около 40% граждан считают, что их состояние более или менее удовлетворительно, и примерно столько же дают однозначно негативные оценки. Наиболее выражена озабоченность положением дел в здравоохранении и социальном обеспечении (соответственно 53 и 56% граждан уверены, что данные сферы находятся в плохом состоянии).

Оценки населения, по существу, совпадают с теми, которые дает руководство страны. Президента Д.А. Медведева не устраивает «раздувшийся советский собес». Он считает, что в основе современного социального государства должна лежать «сложная, сбалансированная система экономических стимулов и социальных гарантий, юридических, этических и поведенческих норм»¹. Способно ли государство автономно, без постоянного заинтересованного диалога и повседневного взаимодействия с гражданским обществом выработать такие нормы и претворить их в жизнь? Ответ очевиден, причем диалог, о котором идет речь, имеет мало общего с не слишком обязывающими эпизодическими консультациями, а взаимодействие — со снисходительным покровительством.

¹ *Медведев Д.* Россия, вперед! 10 сентября 2009 г. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/5413>.

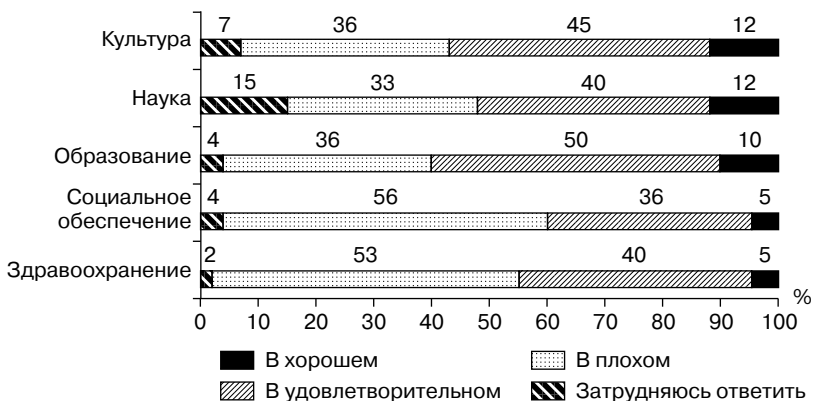


Рис. 1. Распределение ответов респондентов на вопрос: «По Вашему мнению, в каком состоянии — хорошем, удовлетворительном или плохом — находятся сегодня в нашей стране перечисленные отрасли социальной сферы?» (% опрошенных)

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

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

Необходим «асимметричный ответ» на новые вызовы, не воспроизводящий привычную логику действий нашего государства в социальной сфере. Эта логика в целом укладывается в схему: «воспринимать социальные нужды обобщенно, через статистику отраслей и распределения доходов между основными категориями граждан — решать проблемы преимущественно за счет мобилизации и перераспределения ресурсов по государственным каналам».

лам — обеспечивать целесообразное расходование средств через непосредственно подведомственные структуры». Данная схема отвечает природе планового хозяйства, и именно она, а не детали организации выплат и социальных услуг, все еще определяет «советскость» социальной сферы. На этой схеме базировались впечатляющие достижения середины XX в., но теперь она фактически исчерпана.

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

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

Благодаря недавно принятым решениям в России больше не осталось пенсий, не достигающих размера прожиточного минимума. Это, безусловно, важный шаг вперед, потребовавший огромных затрат. Однако, никак не ставя под сомнение его настоятельность, задумаемся, действительно ли теперь в России не будет вопиюще нуждающихся пенсионеров? Ответ, к сожалению, отрицательный. Приведем лишь два аргумента. Во-первых, довольно много пенсионеров вынуждены отдавать немалую часть пенсии детям и вну-

кам. Это особенно характерно для многодетных и неполных семей в сельской местности и депрессивных регионах. Миллионам нестарых людей их заработок и получаемые пособия не позволяют дать детям то, что стало привычным для их сверстников, в том числе полноценное питание и лекарства. В подобных семьях бабушки и дедушки зачастую выступают в роли «богатых родственников», оставляя себе куда меньше прожиточного минимума.

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

Даже вполне добросовестно работающие государственные органы, будучи предоставленными самим себе, легко впадают в соблазн мыслить статистическими категориями, а не реальными образами многоаспектной и подвижной социальной жизни. Для них естественнее и проще предлагать унифицированные решения, а не прицельно работать с не слишком похожими друг на друга ситуациями. Эти органы, как правило, гораздо лучше приспособлены для управления ресурсными потоками, чем для оказания конкретных услуг конкретным людям. В результате беспомощный одинокий старик и 60-летний топ-менеджер крупной корпорации оказываются не вполне различимыми «объектами» социальной политики, адресованной в данном случае более или менее абстрактным «пенсионерам».

Что же позволяет компенсировать подобные недостатки государства в тех странах, которые имеют основания гордиться состоянием своей социальной сферы? Это интенсивное взаимодействие государственных органов с общественными структурами при оценке нужд, не сводящихся к «средней температуре по больнице», при выборе приоритетных целей и при определении рациональных способов их достижения. Это социальная политика, представляющая собой не заботу «начальства» о пассивном, опе-

каемом населении, а действия, предпринимаемые государством во исполнение воли гражданского общества и совместно с ним. Это повсеместная конкуренция НКО с государственными и муниципальными учреждениями в оказании социально значимых услуг, в том числе за счет средств государственного бюджета. Это лидерство НКО в тех секторах, где особенно затруднен внешний формальный контроль и приходится полагаться на совесть людей, их личную преданность делу. Уход за престарелыми — лишь один из таких секторов.

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

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

Россия находится еще в начале пути к государству подобно-го типа. Быстрому продвижению препятствуют не только укорен-

нившиеся привычки и предубеждения, но и недостаток навыков сотрудничества у государственных и муниципальных органов и учреждений, с одной стороны, и НКО и социально ответственного бизнеса — с другой. Важно как можно скорее приблизиться в этом отношении к ведущим странам Запада, поскольку иначе, как бы ни росли социальные расходы государства, нам не обеспечить конкурентоспособный уровень эффективности социальной политики.

Вместе с тем было бы неверно недооценивать сделанное за последние годы. В июле 2009 г. принята Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества², в апреле 2010 г. — Федеральный закон о поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций³. В самом конце 2010 г. на заключительном этапе работы над бюджетом предстоящего периода выделено 900 млн руб. на финансирование в 2011 г. федеральной программы поддержки социально ориентированных НКО. Программа призвана помочь формированию экономических предпосылок развития НКО. Это не только прямое государственное финансирование социально приоритетной деятельности, но и снятие ранее возведенных государством бюрократических и фискальных барьеров на пути благотворительных пожертвований, привлечения и рациональной организации труда добровольцев, социальной рекламы деятельности НКО, их участия в реализации государственных и муниципальных программ социального характера и т.д. В результате удастся более эффективно использовать бюджетные средства, выделяемые на осуществление таких программ.

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

Со своей стороны, негосударственные некоммерческие организации еще далеко не всегда готовы взять на себя ту роль, которую их аналоги успешно выполняют в целом ряде зарубежных

² Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 г. № 1054-р.

³ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ.

стран. Согласно данным ежегодного всероссийского обследования НКО, российские НКО в массе своей экономически крайне слабы и нередко находятся на грани выживания. В трети НКО нет сотрудников, работающих на постоянной основе на условиях полной занятости. У 24% НКО численность постоянных сотрудников составляет от 1 до 5 человек. Лишь 36% НКО имеют 10 и более добровольцев, а 24% организаций вообще не привлекают добровольцев к своей работе⁴. Об экономическом положении НКО можно судить по рис. 2 (см. [1] в приложении наст. изд.). Приведенные на нем данные свидетельствуют о том, что лишь менее чем в одной пятой российских НКО средств в основном хватает для осуществления всего задуманного, тогда как почти такое же количество организаций балансирует на грани выживания, работая исключительно на энтузиазме, а большинство НКО более или менее остро испытывает нехватку средств.

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

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

В докладе представлен практический опыт участия общественных структур в решении социальных проблем в России и за рубежом. Жанр и объем доклада, конечно, исключают претензию на исчерпывающее освещение темы. Внимание сфокусировано на одном из ее ключевых аспектов, а именно на практиках предоставления социальных услуг. Факты и цифры, приводимые в до-

⁴ Подробнее см.: *Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И.* Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007, а также данные мониторинга состояния гражданского общества 2007–2010 гг. на сайте Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ ВШЭ (<http://grans.hse.ru>).

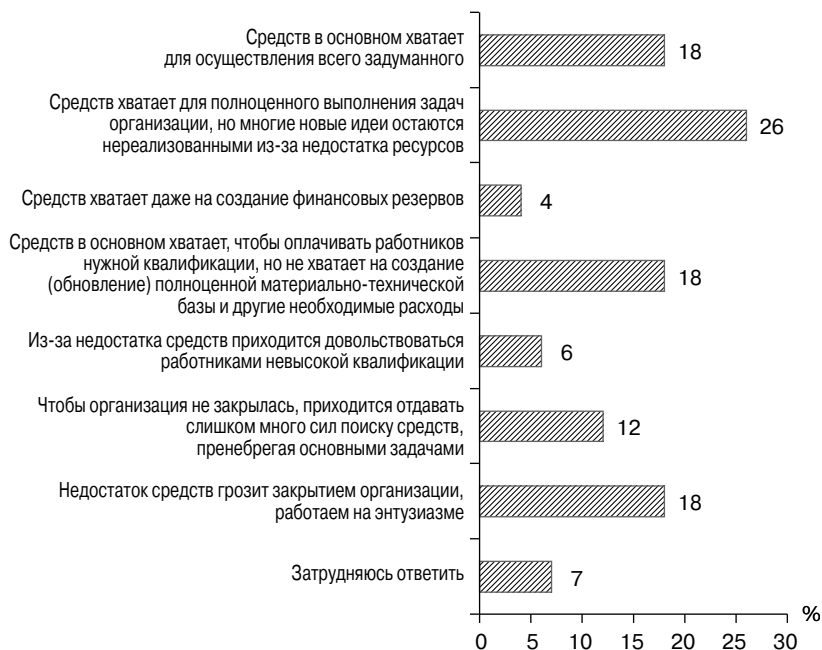


Рис. 2. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как бы Вы оценили экономическое положение вашей организации на сегодняшний день?» (% опрошенных руководителей НКО)

кладе, призваны продемонстрировать, что надежда на развитие общественно-государственного партнерства в рассматриваемой сфере отнюдь не умозрительна. В этом убеждают не только материалы, относящиеся к другим странам, но и то, что было достигнуто в нашей стране в досоветском прошлом, и главное — то, что происходит в настоящее время в разных регионах России.

Зарубежный опыт общественно-государственного партнерства в социальной сфере

Поиск решений по модернизации институтов социальной сферы в индустриально развитых странах идет в направлении использования смешанных, гибких институциональных форм с участием государства, местного самоуправления, структур гражданского общества и семьи. При этом государственные бюджеты и системы социального страхования сохраняют за собой функцию основных источников финансирования социальной сферы. Негосударственный некоммерческий сектор за рубежом играет существенную роль в предоставлении социальных услуг, в том числе в здравоохранении, образовании, социальном обеспечении и др. Деятельность НКО в этих отраслях опирается на значительную государственную поддержку. Общественно-государственное партнерство в предоставлении социальных услуг рассматривается политиками за рубежом как важный инструмент повышения качества этих услуг и повышения эффективности в основных отраслях социальной сферы.

Развитие общественно-государственного партнерства как инструмента модернизации социальной сферы и направление государственных ресурсов в некоммерческий сектор осуществляется за рубежом государственными органами с целью повышения эффективности собственной деятельности. В официальном докладе Главного бюджетно-контрольного управления, которое является независимым агентством Конгресса США и выполняет роль счетной палаты, в 2009 г. указывалось, что решение о сотрудничестве с некоммерческими организациями государственные учреждения принимают в том случае, если есть «установленные полномочия на привлечение НКО» в качестве исполнителя для решения задач, стоящих перед учреждением, и если некоммерческая организация способна предложить «услугу превосходящего качества»⁵. Отдель-

⁵ Nonprofit Sector: Significant Federal Funds Reach the Sector through Various Mechanisms, but More Complete and Reliable Funding Data Are Needed / Report to the Chairman, Committee on the Budget, House of Representatives. US Government Accountability Office. February 2009. (GAO-09-193). P. 7. URL: <http://www.gao.gov/new.items/d09193.pdf>.

ные государственные учреждения в США, выбирая организацию-поставщика необходимой им услуги, не ставят перед собой специальной задачи оказания поддержки некоммерческому сектору⁶.

На уровне государства в целом признается, что некоммерческий сектор является для государства ценным партнером в осуществлении целей общей пользы, поскольку обладает высокой гибкостью в нахождении решений социальных проблем государственной важности, и высокой эффективностью в нахождении нуждающихся в социальных услугах, предоставить которые обязано государство⁷. Некоммерческий сектор как партнер государственных структур располагает, по признанию представителей американского государства, и способностью привлекать дополнительные, негосударственные ресурсы для решения государственных задач.

Масштабы государственного финансирования негосударственных некоммерческих организаций как основы общественно-государственного партнерства за рубежом весьма значительны. Наиболее представительный источник сопоставимых данных, позволяющих оценить роль государственных источников финансирования деятельности некоммерческого сектора в целом и в отдельных ключевых социальных отраслях (здравоохранение и образование) в зарубежных странах, — это данные Проекта сравнительных исследований некоммерческого сектора Центра исследований гражданского общества университета им. Дж. Хопкинса (США).

В составе государственного финансирования как источника дохода негосударственных НКО по методологии проекта университета им. Дж. Хопкинса учитываются государственные гранты, контракты, а также выплаты третьих сторон. Выплаты третьих сторон — это те средства, которые физические лица и организации получают из государственных источников, например, в рамках государственных программ социального страхования, здравоохранения или поддержки образования, в том числе программ образовательных кредитов, и затем выплачивают некоммерческим организациям за оказанные им этими организациями услуги⁸.

⁶ Исключение представляют случаи, когда например, программа государственных грантов специально спланирована для поддержки НКО в какой-либо сфере деятельности или для НКО, действующих на определенной территории.

⁷ Nonprofit Sector: Significant Federal Funds Reach the Sector through Various Mechanisms... P. 6.

⁸ The Comparative Nonprofit Sector Project. Methodology and Data Sources. P. 6. URL: http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/CNP/CNP_Methodology.pdf.

**Доля государственного финансирования в доходах
негосударственных НКО (выборочно по группам стран, %)**

Группы стран	Доля государственного финансирования в доходах негосударственных НКО
<i>Западная Европа, Канада, Израиль</i>	54
Восточная Европа	42
<i>Англосаксонские страны</i>	36
<i>Скандинавия</i>	35
Развитые страны Азии	34
<i>Латинская Америка</i>	19
В среднем по группе из 38 стран	36

Источник: Sanders J., O'Brian M., Tennant M., Sokolowski S.W., Salamon L.M. The New Zealand Nonprofit Sector in Comparative Perspective. Wellington (New Zealand): Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Office for the Community and Voluntary Sector, Committee for the Study of the New Zealand Nonprofit Sector. 2008. P. 19, 41–42.

По данным проекта университета им. Дж. Хопкинса (США), в среднем по группе из 38 стран доля государственного финансирования в общем объеме доходов негосударственных НКО составляет около 36% (см. табл. 1). В странах Западной Европы, в Канаде и Израиле эта доля превышает половину всех доходов НКО и достигает 54%. Доля государственного финансирования в доходах НКО в странах Восточной Европы, Скандинавии и англосаксонских несколько ниже — 42, 35 и 36% соответственно. Существенно ниже доля государственных средств в общих доходах НКО в странах Латинской Америки — 19%⁹.

Вполне естественно, что НКО в сферах здравоохранения, образования и науки лидируют среди получателей государственных

⁹ Представленные в табл. 1 группы стран:

Западная Европа: Австрия, Бельгия, Германия, Ирландия, Испания, Италия, Нидерланды, Португалия, Франция, а также Израиль и Канада;

англосаксонские страны: Австралия, Великобритания, Новая Зеландия, США;

Скандинавия: Дания, Норвегия, Финляндия, Швеция;

Восточная Европа: Польша, Румыния, Чехия, Словакия;

развитые страны Азии: Южная Корея, Япония;

Латинская Америка: Аргентина, Бразилия, Колумбия, Мексика, Перу, Чили.

**Доля государственного финансирования
в доходах негосударственных НКО в сферах образования
и здравоохранения за рубежом (выборочно по странам, %)**

Страна	Доля государственного финансирования в доходах негосударственных НКО	
	в сфере здравоохранения	в сфере образования и научных исследований
<i>Австрия</i>	76	73
Германия	94	75
<i>Франция</i>	80	72
Великобритания	38	63
<i>США</i>	41	20
Канада	79	52
<i>Польша</i>	24	21
Чехия	57	43
<i>Бразилия</i>	9	14
В среднем по группе из 38 стран	56	49

Источник: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. The Comparative Nonprofit Sector Project, Findings by Country. URL: <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=16&sub=91&tri=93>.

средств. Эти сферы — наиболее приоритетные для социальной политики государства. Данные о доле государственного финансирования в доходах НКО, действующих в здравоохранении, образовании и науке выборочно по странам представлены в табл. 2. В Германии доля государственных средств в доходах НКО, действующих в сфере здравоохранения, доходит до 94%. На уровне 75–80% этот показатель находится во Франции, Австрии, Канаде. Сопоставимо высока доля государственных средств в доходах НКО, действующих в сфере образования и науки в Австрии, Германии и Франции — 72–75%. Из данных, представленных в табл. 2, следует, что в странах, относящихся в другим группам, уровень государственного финансирования НКО в этих социальных сферах ниже, однако везде за исключением Бразилии он превышает средний уровень государственного финансирования некоммерческого сектора.

Значимость НКО как поставщика социальных услуг для государственных органов за рубежом весьма велика, хотя и зависит от страновых особенностей организации систем здравоохранения,

образования и других отраслей социальной сферы. Например, в США, согласно нашим расчетам, на долю организаций некоммерческого сектора приходится примерно 30% государственных расходов на здравоохранение, однако лишь несколько более 6% государственных расходов на образование¹⁰. Сравнительно низкая доля НКО в государственных расходах на образование связана с тем, что в начальном и среднем образовании США высок удельный вес государственных образовательных учреждений — расходы на начальное и среднее образование превышают в США 70% общих государственных расходов на эту сферу.

Механизмы и инструменты государственного финансирования представляют собой важнейший элемент практической организации общественно-государственного партнерства в социальной сфере. В США и странах Евросоюза применяется довольно диверсифицированный набор механизмов и конкретных инструментов, с помощью которых осуществляется государственное финансирование текущей деятельности некоммерческих организаций и предоставления ими отдельных общественно значимых услуг. Можно выделить шесть основных механизмов государственного финансирования НКО, используемых в США и странах Евросоюза:

- гранты и соглашения о сотрудничестве;
- операционные субсидии;
- контракты;
- возмещение стоимости оказанных услуг, ваучеры;
- государственные кредиты, государственные кредитные гарантии;
- налоговые скидки, освобождение от уплаты налогов.

Гранты и соглашения о сотрудничестве. При выделении гранта или заключении соглашения о сотрудничестве государственное учреждение напрямую передает конкретной НКО финансовые средства или собственность безвозмездно целевым образом на осуществление деятельности этой некоммерческой организацией, которую (деятельность) учреждение считает необходимым под-

¹⁰ Источник данных об объеме государственного финансирования НКО: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. The Comparative Nonprofit Sector Project, Findings by Country. URL: http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/CNP/CNP_UnitedStates_WrkExp.pdf.

Источник данных о государственных расходах на здравоохранение и образование: US Department of Commerce. Bureau of Economic Analysis. National Economic Accounts. Table 3.16 (Government current expenditures by function). URL: <http://www.bea.gov/national/nipaweb/SelectTable.asp?Selected=N>.

держат. Между предоставлением гранта и финансированием деятельности НКО на условиях соглашения о сотрудничестве существует определенное различие.

В случае заключения соглашения о сотрудничестве государственное учреждение вправе предусмотреть для своих представителей «существенное участие» в планировании и реализации той деятельности НКО, которая финансируется учреждением. Как правило, соглашение о сотрудничестве заключается в случаях, когда целевое государственное финансирование предоставляется на новый вид деятельности, ранее не поддерживавшийся государственными учреждениями, или на деятельность, предполагающую сложные механизмы координации взаимодействия многих соисполнителей, или если осуществление деятельности требует совместных с государственным учреждением исследований. При предоставлении гранта «существенного участия» представителей государственного учреждения в планировании и реализации финансируемой деятельности НКО не предполагается.

В США различия условий гранта и соглашения о сотрудничестве как инструментов государственного целевого финансирования деятельности НКО закреплены в Федеральном законе о грантах и соглашениях о сотрудничестве от 1977 г. Ниже термин «грант» будет использоваться для обозначения обеих разновидностей целевого безвозмездного финансирования НКО.

Операционные субсидии. На получение операционных субсидий могут претендовать НКО, обладающие соответствующей квалификацией (например, имеющие лицензии, сертификаты на право оказания медицинских или образовательных услуг) и заявляющие государству о своем намерении вести соответствующую деятельность. Выделение государственных бюджетных средств происходит по процедурам, схожим с процедурами финансирования государственных учреждений аналогичного профиля деятельности.

Контракты заключаются с НКО в тех случаях, когда товар или услуга, производимые НКО, непосредственно соответствуют потребностям государственного учреждения и поддаются спецификации по форме, общепринятой для взаимоотношений заказчика и поставщика. Контракт — форма механизма прямого государственного финансирования.

Возмещение стоимости оказанных услуг, ваучеры — это механизм непрямого государственного финансирования. Первичными адресатами государственной поддержки в рамках этого механизма являются те категории граждан, которые имеют право на льготы при оплате тех или иных социально значимых услуг и обращаются

за оказанием таких услуг в НКО. Вместе с тем через данный механизм в адрес НКО, прежде всего в сфере здравоохранения и образования, в США направляются значительные объемы государственных средств.

Государственные кредиты, государственные кредитные гарантии также относятся к формам непрямого государственного финансирования. Например, в случае кредитования студентов государство наделяет эту категорию граждан ресурсами, которые используются для оплаты образовательных услуг НКО. Кредитные гарантии позволяют НКО воспользоваться рыночными финансовыми ресурсами, которые в противном случае были бы недоступны некоммерческим организациям.

Налоговые скидки, освобождение от уплаты налогов. Льготный режим налогообложения отчасти напрямую увеличивает ресурсы НКО, освобождая их от выплат в пользу бюджета, отчасти косвенно стимулирует поток ресурсов в адрес НКО, создавая дополнительные стимулы к пожертвованиям средств в пользу НКО для физических лиц и организаций за счет освобождения таких пожертвований от налогов.

Гранты, контракты, возмещение стоимости оказанных социальных услуг, налоговые льготы применяются как в США, так и в странах Евросоюза. Механизм операционных субсидий специфичен для Европы. Мы не располагаем информацией о государственных кредитованиях или государственных кредитных гарантиях для НКО здравоохранения и образования в Европе.

Механизмы государственного финансирования социально значимой деятельности некоммерческого сектора не специфичны (за исключением операционных субсидий), и применяются в отношении государственных учреждений как с организациями коммерческого сектора, так и с другими государственными организациями. Это относится даже к механизму предоставления налоговых льгот НКО. Налоговые льготы предоставляются также коммерческому сектору, если государство желает стимулировать некоторую общественно значимую с его точки зрения деятельность, например, обновление основных фондов промышленности.

Все без исключения упомянутые механизмы государственного финансирования НКО в форме того или иного конкретного инструмента находят применение в ключевых социальных сферах — здравоохранении, образовании, при предоставлении социальных услуг пожилым людям и др.

В Европе, как и в США, возмещение стоимости оказанных услуг является наиболее активно применяемым из механизмов го-

сударственного финансирования НКО, действующих в социальной сфере. Это обусловлено использованием возмещения стоимости оказанных услуг как механизма государственного финансирования в зарубежном здравоохранении, основанном на системах государственного или обязательного медицинского страхования, в рамках которых предусматривается возмещение стоимости медицинского обслуживания, предоставленного застрахованным лицам как некоммерческими, так и коммерческими медицинскими организациями.

В составе механизмов прямого государственного финансирования НКО, в том числе в здравоохранении и образовании, в некоторых европейских странах доминируют контракты и гранты (Великобритания), тогда как в других (Франция) предпочтение отдается операционным субсидиям. В целом в «западных», «старых» странах Евросоюза роль государственных закупок, роль контрактных механизмов государственного финансирования услуг НКО в социальной сфере ниже, чем роль субсидий.

Государственное финансирование некоммерческого сектора за рубежом осуществляется в значительной мере из бюджетов соответствующих профильных министерств. Например, в США наиболее существенными источниками государственных средств для американского некоммерческого сектора являются бюджеты следующих министерств и ведомств федерального правительства: Министерство здравоохранения, Министерство образования, Министерство труда, Министерство сельского хозяйства, Министерство жилищного строительства и городского развития, Министерство обороны, Министерство энергетики (для сферы научных исследований и разработок).

Оценка представителями государства преимуществ или недостатков механизмов государственного финансирования НКО в рамках общественно-государственного партнерства ведется в зарубежных странах прежде всего с позиций большего или меньшего соответствия бюрократическим процедурам. В частности, аудиторы Главного бюджетно-контрольного управления Конгресса США полагают, что механизмы прямого государственного финансирования (гранты, контракты) лучше, чем не прямые, поскольку позволяют представителям государства непосредственно и активно влиять на постановку задач, которые НКО следует решить в обмен на выделенные ей государственные средства, контролировать реализацию финансируемой деятельности, устанавливать правила финансовой отчетности, устраивающие государственное учреждение.

В целях обеспечения справедливости и прозрачности процедур распределения государственных субсидий европейскими экспертами и представителями общественности предлагается создание совещательных или наблюдательных органов с участием представителей общественности, которые контролировали бы деятельность чиновников в органах, распределяющих субсидии. Более радикальные предложения состоят в том, чтобы принятие решений о государственных субсидиях НКО принимались не государственными учреждениями, а специализированными независимыми органами¹¹.

С точки зрения представителей некоммерческого сектора, участвующих в реализации общественно-государственного партнерства, наибольшая практическая проблема возникает при участии НКО в конкурсах на заключение государственных контрактов. Она связана с тем, что НКО зачастую не могут выполнить некоторые нормативные положения, например, требование о выплате обеспечения при участии в конкурсах, или условие окончательного расчета с государственным органом по факту исполнения работ (услуг), что предполагает авансирование собственных оборотных средств на длительный период и в значительном объеме, и т.п.

Возможный выход состоит в принятии специальных процедур, способствующих участию НКО в государственных закупках, в установлении различных процедур для государственных закупок товаров и работ, с одной стороны, и социальных услуг — с другой. В европейских странах достаточно широко признается, что в сфере оказания социально значимых услуг при проведении конкурсов на заключение государственного заказа возможно установление специальных процедур и критериев отбора поставщика. Среди прочего, такие специальные процедуры могут послужить обеспечению фактического равенства в доступе НКО к государственным заказам на оказание социально значимых услуг. Подобный подход предлагается, например, в Типовом законе о закупке товаров (работ) и услуг Комиссии ООН по Международному торговому праву¹². Документ был разработан на основе передового международного опыта и общепризнанных процедур и механизмов госу-

¹¹ *Смитнекс П.* Финансовые взаимоотношения государства и некоммерческих организаций в социальной сфере: мировые подходы и практические выводы. URL: http://www.icnl.org/car/laws/Pub_ngo_financing.doc.

¹² См.: Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупке товаров (работ) и услуг с Руководством по его применению. 1994. URL: <http://www.uncitral.org/uncitral/ru/publications/publications.html>.

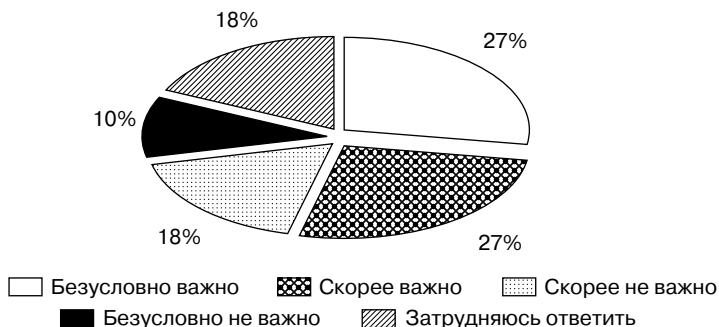


Рис. 3. В рамках антикризисных мер для малых предприятий выделены квоты при распределении государственных и муниципальных заказов. «Важно или не важно для экономической деятельности Вашей организации, если аналогичная мера будет предусмотрена для НКО?» (% опрошенных руководителей НКО)

дарственных закупок и принят Комиссией ООН в 1994 г., в период, когда многие страны Восточной Европы вели работу по приведению своего законодательства в соответствие с западными стандартами. Многие из этих стран воспользовались документом при принятии собственной нормативно-правовой базы в области государственных закупок товаров и услуг, в том числе Польша, Словакия, Эстония.

Для большинства представителей отечественных некоммерческих организаций (55%) подобные меры поддержки НКО представляются значимыми для экономического благополучия организации (см. рис. 3, [2] в приложении наст. изд.). Только каждый десятый считает, что квоты при распределении муниципальных заказов не важны для их НКО.

Представители некоммерческого сектора за рубежом отмечают и некоторые другие проблемы, решение которых необходимо для более эффективного использования общественно-государственного партнерства как инструмента модернизации социальной сферы.

Прежде всего акцентируются недостатки государственных грантовых механизмов финансирования, казалось бы, специально предназначенных для привлечения НКО к решению государственных задач. Однако весьма распространенной практикой при выделении государственных грантов является ограничение накладных расходов, которые НКО имеет право заложить в смету гранта.

Происходит дискриминация НКО по сравнению с коммерческими поставщиками услуг, которые в США имеют право при расчете стоимости контракта учитывать расходы на организацию дела, на расширение производства, проведение исследований, а также накладные расходы.

НКО, как любая коммерческая организация, при осуществлении деятельности несет административные и прочие накладные расходы, которые необходимо должным образом возмещать при выполнении государственных контрактов или грантов. В противном случае НКО несет убытки, которые либо подрывают ее институциональную устойчивость, либо должны быть компенсированы из других источников финансирования. Оплата услуг государством должна обеспечивать нормальное институциональное развитие НКО. Проблема является настолько важной, что в США Национальный совет некоммерческих ассоциаций (National Council of Nonprofit Associations)¹³ выступил с обращением к Конгрессу США с требованием принять единые для НКО и коммерческих организаций правила расчетов стоимости услуг по государственным контрактам и грантам¹⁴.

Все государственные гранты и контракты НКО должны предусматривать возможность ежегодной индексации общей суммы выделенных средств с учетом «роста стоимости жизни», которая позволит хотя бы частично компенсировать инфляцию. Также следует применять повышающие коэффициенты, отражающие различия в издержках на ведение деятельности в разных географических регионах страны. В настоящее время в США лишь некоторая часть государственных контрактов и грантов предусматривает возможность индексации и применения повышающих коэффициентов с поправкой на региональные особенности реализации проектов и программ.

Следовало бы также усовершенствовать правила возмещения затрат, понесенных НКО при выполнении государственных кон-

¹³ Национальный совет некоммерческих ассоциаций (НСНА) — одна из наиболее авторитетных американских организаций, представляющая интересы средних и малых НКО, действующих на уровне штатов и местных сообществ. На сегодняшний день в НСНА состоят более 20 тыс. ассоциаций и объединений некоммерческих организаций. НСНА выступает за укрепление роли некоммерческого сектора в жизни общества.

¹⁴ Nonprofit Agenda. Blueprint for Action. National Policy Recommendations from the Nonprofit Sector. National Council of Nonprofit Associations. July 2004. URL: http://www.councilofnonprofits.org/files/bluprnt_pdf.pdf.

трактов. Для многих, особенно малых НКО, работающих на низовом уровне с населением, условия, касающиеся авансирования собственных средств на ведение деятельности, предусмотренной контрактом, являются обременительными или даже невыполнимыми. Как минимум следует сократить сроки возмещения понесенных НКО затрат.

НСНА обращает внимание на необходимость сократить объем отчетности по государственным грантам и контрактам и унифицировать такую отчетность. НКО, получающие финансирование от нескольких государственных учреждений, зачастую сталкиваются с необходимостью дублировать предоставляемую отчетность, в то время как государственные ведомства не желают налаживать между собой обмен информацией. Необходимо повсеместно в государственных учреждениях внедрять возможность подачи отчетности НКО в электронном виде через Интернет, чтобы сократить трудозатраты НКО на предоставление отчетности. Кроме того, отчетность в электронной форме позволяет создавать общедоступные базы данных по НКО, получающим государственное финансирование. Такие базы данных позволили бы гражданскому обществу вести мониторинг, контроль за НКО, имеющим доступ к государственным средствам. По мнению НСНА, такая форма общественного контроля в некоммерческом секторе должна получить развитие. Общественный контроль может дополнить собой государственный контроль за деятельностью НКО, а также способствовать сокращению государственных контрольных функций в секторе.

Следовало бы также шире информировать некоммерческий сектор о выставляемых на конкурс государственных грантах и контрактах. В США действует единый правительственный сайт с информацией о грантах, однако сайт устроен так, что предпочтительный доступ к информации имеют организации, уже получившие гранты. Представители американского некоммерческого сектора подчеркивают, что недостатки в системе информации о доступных для НКО средствах государственного финансирования порождают мнение о том, что такие средства — только «для своих». В результате многие достойные НКО даже не пытаются получить государственные средства на свою деятельность, их потенциал и возможности остаются невостребованными. Для повышения справедливости и эффективности конкурсных процедур распределения государственного финансирования государственным учреждениям следует оказывать НКО техническую поддержку при составлении заявок на государственное финансирование.

Еще одна мера по совершенствованию механизмов государственного финансирования НКО, которую предлагает НСНА, — это финансирование сети местных ресурсных центров для НКО по примеру аналогичных институтов поддержки малого бизнеса, курируемых Управлением по делам малого бизнеса в США. В числе прочих видов поддержки такие ресурсные центры должны оказывать правовую помощь и услуги по ведению бухгалтерской и иной отчетности вновь создаваемым, малым и средним НКО.

Проведенный анализ зарубежного опыта общественно-государственного партнерства в социальной сфере позволяет сформулировать несколько итоговых заключений.

- Масштабы государственного финансирования, которое получают за рубежом действующие в социальной сфере НКО и которое является основой общественно-государственного партнерства, весьма значительны. В среднем по представительной группе из 38 зарубежных стран (см. табл. 2) доля государственных средств в бюджетах НКО в здравоохранении достигает 56%, в образовании — 49%. Во многих зарубежных странах некоммерческий сектор превратился для государства в одного из ключевых поставщиков социальных услуг, доля которого на рынке этих услуг доходит до 30%, как, например, в здравоохранении США.
- Государство, направляя свои ресурсы в некоммерческий сектор, преследует прежде всего цель повышения эффективности собственной деятельности. Решение о сотрудничестве с некоммерческими организациями государственные учреждения принимают, как правило, в том случае, если некоммерческая организация способна предложить «услугу превосходящего качества». Гибкость НКО в нахождении решений социальных проблем государственной важности, их эффективность при поиске доступа к нуждающимся в социальных услугах, предоставить которые обязано государство, являются факторами, обеспечивающими некоммерческому сектору признание со стороны государства в целом. Некоммерческий сектор для государства стал за рубежом важным партнером в осуществлении целей общей пользы. Однако специальной задачи оказания поддержки некоммерческому сектору государственные учреждения при выборе организации — поставщика необходимой им услуги, перед собой не ставят.
- За рубежом применяется шесть основных механизмов государственного финансирования НКО в основных отраслях

социальной сферы: гранты и соглашения о сотрудничестве; операционные субсидии; контракты; возмещение стоимости оказанных услуг; государственные кредиты и государственные кредитные гарантии; налоговые льготы. Гранты, контракты, возмещение стоимости оказанных социальных услуг, налоговые льготы применяются как в США, так и в странах Евросоюза. Механизм операционных субсидий специфичен для Европы.

- Наиболее активно за рубежом используется механизм возмещения государством стоимости оказанных НКО услуг, что обусловлено его массовым применением в системах государственного или обязательного медицинского страхования.
- При государственном финансировании социально значимых услуг, оказываемых некоммерческим сектором, используются механизмы, находящие также применение в отношениях государственных учреждений с организациями коммерческого сектора и с другими государственными организациями. Исключение составляют операционные субсидии, которые за рубежом используются как механизм государственного финансирования одних только некоммерческих организаций.
- К основным недостаткам известных механизмов государственного финансирования НКО, снижающим эффективность общественно-государственного партнерства, следует отнести неравноправное положение НКО (по сравнению с коммерческими и государственными организациями), фактически складывающееся при проведении конкурсов на заключение государственных контрактов и в ходе их выполнения. При формальном равенстве доступа НКО и коммерческих организаций к государственным заказам в действительности НКО оказываются в проигрышном положении в связи со спецификой финансово-экономических условий некоммерческой общественно полезной деятельности.
- Экономические параметры государственного грантового финансирования НКО также зачастую не способствуют институциональной устойчивости НКО.
- За рубежом существует и проблема недостаточного информационного обеспечения государственного финансирования НКО, что влечет за собой подозрения в непрозрачности и несправедливости действия механизмов государственного финансирования.

Российские общественные организации и решение социальных проблем: ретроспектива

В дореволюционной России был накоплен позитивный опыт решения социальных проблем силами общественных структур. Формировавшийся некоммерческий сектор заполнял те ниши на рынке социальных услуг (социальная защита, образование, наука, здравоохранение и др.), которые государство «не обслуживало», либо «обслуживало» чрезвычайно слабо. Так, в дореволюционной России не существовало развитой государственной системы социального обеспечения, в силу чего социальным обеспечением занимались организации взаимопомощи, оказывавшие материальную (выдача ссуд, пособий, пенсий утратившим трудоспособность членам, их вдовам и сиротам и др.) и «интеллектуальную» помощь (создание библиотек, устройство спектаклей, концертов и вечеров) представителям различных профессиональных групп: торговым служащим, ремесленникам, врачам, фельдшерам, учителям и др. Поскольку расходы государства на народное образование даже в начале XX в. были символическими¹⁵ и значительная часть населения страны не имела элементарного образования¹⁶, потребность населения России в образовании и в самообразовании удовлетворяли просветительские и образовательные организации.

Значимую роль в предоставлении населению социальных услуг играли благотворительные организации и организации социальной и профессиональной взаимопомощи. Новая форма организации филантропической работы, основанная на принципах децентрализации и индивидуализации помощи, впервые апробированных в Германии, была представлена в деятельности попечительных обществ о бедных. Эти организации оказывали комплексную помощь нуждающимся «без различия пола, возраста и вероиспове-

¹⁵ В начале XX в. в России государство расходовало на народное образование 36 коп. на душу населения. Для сравнения: в Англии на душу населения тратилось 3 руб. 55 коп. (Новое время. 1908. 13 января.)

¹⁶ По данным первой всероссийской переписи населения 1897 г., грамотные составляли 22,3% населения Российской империи. В среднем в городах Европейской России было 48,9% грамотных жителей. См.: Общий свод данных первой всеобщей переписи населения. СПб., 1897. Т. 1. Табл. 19–40.

дания». Для создания более гибкой системы общественной помощи неимущим города разбивались на участки. Каждый из них находился в ведении участковой дамы, в обязанности которой входило подробное обследование своей территории, регистрация проживавших на ней бедняков и привлечение жертвователей. Такие организации существовали в Петербурге, Москве, Воронеже, Тамбове и многих других городах. Принцип действия участковых попечительств состоял в следующем. После регистрации прошенный неимущих они подвергались серьезному отбору. В каждом конкретном случае изучались условия жизни просителя, степень и характер его нужды, наводились справки о причинах бедственного положения. Результаты направлялись в совет Общества, который и назначал пособия. Чтобы охватить наибольшее число неимущих и исключить случаи дублирования, попечительные общества о бедных рассылали списки своих постоянных клиентов во все благотворительные заведения города¹⁷.

Активизацию общественной самодеятельности в области социальной защиты обуславливали интенсивно протекавшие в России начала прошлого века процессы индустриализации и урбанизации. Жители российских городов, в особенности крупных, сталкивались в своем повседневном быту с целым рядом проблем социального характера. К их числу относились: детская неустроенность, бездомность, преступность, разрешением которых занималась отдельная группа организаций. Это — разнообразные общества призрения сирот и брошенных детей, организации борьбы с влиянием улицы и воспитания детей улицы, борьбы с детской смертностью, покровительства беспризорным и освобожденным из мест заключения несовершеннолетним и др. Алгоритм действий этих организаций был схожим: на пожертвованные средства они приобретали усадьбу, в которой устраивали колонию-приют, призванный стать убежищем для брошенных или больных детей¹⁸.

Деятельность целого ряда благотворительных организаций дореволюционной России была многоплановой, включая помощь бедным, социальную реабилитацию безработных путем их тру-

¹⁷ *Туманова А.С.* Общественные организации города Тамбова в начале XX века. Тамбов, 1999. С. 107; *Ульянова Г.Н.* Участковые попечительства в России // Вестник благотворительности. 1995. № 2 (март—апрель). С. 14—15, № 3 (май—июнь). С. 12—13.

¹⁸ *Туманова А.С.* Общественные организации и русская публика. М., 2008. С. 85—86.

доустройства, обучение беспризорных детей и детей-сирот и др. Примером подобной многопрофильности может служить образованное в Можайске А.С. и П.С. Уваровыми Благотворительное общество, имевшее целью «не только “кормить и благотворить” детей, но приучать их к работе, находить им места, помогать устройству школ, распространять между населением полезные книги и мастерства и пр.»¹⁹ К числу учреждений Общества принадлежали народная школа, позднее преобразованная в женскую прогимназию, педагогические курсы, дававшие право их выпускникам на преподавание в высших народных училищах. Девушки-подростки трудоустраивались в функционировавшей при организации швейной мастерской. В периоды военных действий Можайское благотворительное общество участвовало в лечении раненых, которых подвозили сюда прямо с поля брани.

Широкий спектр социальных задач решало Взаимноблаготворительное общество, образованное в Петербурге в 1895 г. по инициативе представительниц российского феминистского движения А. Философовой и А. Шабановой. Эта ассоциация была задумана в виде традиционного женского клуба с самыми разносторонними интересами — от оказания благотворительной помощи в дневных яслях, приютах, общежитиях, дешевых столовых для образованных и работающих женщин до повышения их образовательного и профессионального уровня, общей и политической культуры (организация включилась в борьбу за достижение политического равноправия женщин)²⁰.

Многие благотворительные организации включали в свой состав чиновников администрации, руководителей общественного и сословного самоуправления. Личным участием в деятельности обществ, а также содействием в организации их мероприятий (спектаклей, лотерей, аукционов и т.п.) представители местной бюрократии способствовали расширению сферы общественной помощи бедным и вовлечению в нее большого числа горожан. Серьезным подспорьем для молодых организаций служила поддержка земских учреждений, выражавшаяся как в форме денежных пособий, так и в плане обмена опытом организации общественного призрения.

¹⁹ Уварова П.С. Былое. Давно прошедшие счастливые дни. М., 2005. С. 77–78.

²⁰ *Стайтс Р.* Женское освободительное движение в России: феминизм, нигилизм и большевизм, 1860–1930. М., 2004. С. 271–274.

В сфере социальной защиты работающего населения городов действовали общества взаимопомощи. Главным направлением их деятельности была материальная поддержка входивших в них членов, которая оказывалась в форме денежных пособий, пенсионного и медицинского обеспечения. К началу XX в. подобного рода объединения существовали практически у всех социально-профессиональных групп. Свои «вспомоществовательные» организации имели представители творческой интеллигенции (ученые, писатели, артисты, художники), учительство, учащиеся низшей, средней и высшей школы, врачи и средний медицинский персонал (фельдшера, акушеры, дантисты), купцы и приказчики, ремесленники, портные, булочники и др. Организованные по профессиональному признаку, они отражали растущее разделение труда в российской социальной и экономической сферах. Благотворительной помощи активисты этой группы организаций предпочитали взаимопомощь, когда каждый член общества вносил свой денежный вклад в общую кассу и имел в случае нужды заработанное собственным трудом право на социальное обеспечение. Помимо материальной поддержки, они занимались защитой прав своих членов, заботились об улучшении условий их труда, повышении культурно-образовательного и профессионального уровня, а также организации их досуга.

Большое распространение получили в дореволюционный период общества вспомоществования нуждающимся учащимся, которые сначала учреждались при отдельных учебных заведениях и были ориентированы на их воспитанников, а позднее стали брать под опеку учащихся всех учебных заведений отдельного городского района, города или уезда. К 1908 г. в России насчитывалось 111 организаций этого типа²¹. Предоставляемая ими помощь выражалась во внесении платы за обучение, выдаче денежных пособий, учебной формы и литературы, снабжении неимущих пищей, а при наличии средств — и жильем. Организации боролись с детским уличным нищенством, заботились о доставлении детям «здоровых удовольствий» (чтений, экскурсий), устраивали для них общежития и летние колонии.

Организации взаимопомощи активно развивались и в учительской среде. К 1905 г. в стране насчитывалось 125 таких обществ с

²¹ *Чарнолуцкий В.И.* Частная инициатива в деле народного образования. СПб., 1910. С. 126.

несколькими десятками тысяч участников²². Они оказывали своим членам самые различные виды помощи (материальную, медицинскую, юридическую и др.), устраивали для них образовательные экскурсии, ходатайствовали о различных нуждах учителей, защищали их права и занимались их трудоустройством.

Среди организаций, ориентированных на творческую интеллигенцию, большой известностью пользовалась Касса взаимопомощи литераторов и ученых, образованная в 1890 г. по инициативе публициста Г.К. Градовского при Обществе для пособия нуждающимся литераторам и ученым (Литературном фонде). Касса действовала как страховой фонд для всех участвующих и показала себя весьма предприимчивой и жизнеспособной, оставив спустя некоторое время позади даже своего маститого прародителя. Касса открылась с капиталом в 216 руб., а у ее патрона — Литературного фонда — тогда было около 400 тыс. руб. Между тем в 1908 г. Литературный фонд выдал из своих средств на пенсии и пособия литераторам и ученым 28 тыс. руб., а Касса израсходовала свыше 41 тыс. (имея в этом году приход 48 тыс.), т.е. на 13 тыс. руб. более Литературного фонда²³.

Филантропическая деятельность и взаимопомощь занимали важное место в работе Русского театрального общества (РТО) и существовавшего при нем Всероссийского союза сценических деятелей, имевшего кассу взаимопомощи, суд чести и сеть местных отделений. При РТО действовали убежище для престарелых артистов, театральное справочно-статистическое бюро, выполнявшее функцию посредника при найме актеров. Под эгидой Общества были проведены всероссийские съезды сценических деятелей и деятелей народного театра, обсуждавшие вопросы материально-бытового и профессионального положения представителей артистической корпорации, осуществлялась издательская работа²⁴.

Заложенные в дореволюционный период традиции в определенной мере продолжились в последующие десятилетия, несмотря на нараставшее давление Советской власти на общественные структуры. В 1920-е годы продолжали действовать многие из ор-

²² Чарнолуский В.И. Указ. соч. С. 169.

²³ Евгенийев А. К пятидесятилетию Литературного фонда (1859–1909) // Исторический вестник. 1909. Т. 98. № 11. С. 652.

²⁴ Русское (Российское) театральное общество // Манфред Ш. Литературные объединения Москвы и Петербурга 1890–1917 годов: Словарь. М., 2004. С. 191–192.

ганизаций, возникших ранее. Власть относительно терпимо относилась к тем из них, которые, обозначив свой политический нейтралитет или даже формальную поддержку режима, сосредоточились на решении конкретных социальных проблем. Революционные потрясения и кровопролитные войны привели к приобретаемому катастрофические формы обнищанию масс, к разгулу уголовной преступности, к росту инвалидности, беспризорности и безнадзорности детей. В преодолении этих проблем советской действительности государство стремилось использовать потенциал общественности. По подсчетам исследователей, социальной помощью и взаимопомощью в 1920-е годы занималось 28 обществ²⁵.

В 1920-е годы возникло большое количество общественных организаций взаимопомощи и социальной помощи различным категориям населения. Они ставили своей целью организацию помощи крестьянам, инвалидам, детям, студенчеству, работникам искусства — всем тем категориям населения, кому государство в первое время (в силу бедности и скудости ресурсов) не могло оказать социальную помощь и обеспечить социальным страхованием. В каждом селении и в каждой волости возникали крестьянские общества взаимопомощи (КОВы). Организацией помощи студенчеству занималось Центральное бюро Пролетстуда при профсоюзах. Позднее были созданы творческие союзы: архитектурный (1934 г.), музыкальный (1939 г.), художественный (1940 г.). Будучи по своему основному назначению инструментами политического контроля над представителями творческих профессий, они вместе с тем много внимания уделяли решению бытовых проблем своих членов, и в этой части их деятельности присутствовали элементы реальной самоорганизации²⁶.

Интересный пример организации социальной помощи дает Российское общество Красного Креста (РОКК), которое в 1920–1930-е годы занималось организацией помощи раненым бойцам и больным красноармейцам, а также лицам, пострадавшим от стихийных бедствий. Налаженные РОКК контакты с филантропическими обществами Европы содействовали безвозмездным поставкам продовольствия и медикаментов в Советскую Россию.

²⁵ *Ильина И.Н.* Общественные организации России в 1920-е годы. М., 2001. С. 122.

²⁶ *Коржихина Т.П., Степанский А.Д.* Из истории общественных организаций // *Историки спорят* / под общ. ред. В.С. Лельчука. М., 1988. С. 409–410.

В начале 1920-х годов РОКК создало сеть ночлежных домов, пунктов питания и детских колоний для детей-сирот. Оно выступило с инициативой создания «Службы здоровья» для пионеров, а в 1924 г. взяло шефство над Всесоюзной пионерской организацией, снабжая пионерские отряды аптечками и обеспечивая пионеров местами в санаториях. По инициативе руководителя Красного Креста Э.П. Соловьева было начато строительство детского лагеря «Артек» в Крыму. Помимо этого, РОКК вела обширную просветительскую работу, оказывала помощь населению пострадавших от голода районов. В начале 1930-х годов РОКК явилось инициатором создания в стране санитарной авиации. В 1933 г. на его средства была построена эскадрилья санитарных самолетов²⁷.

Объектом внимания советской общественности являлись также жертвы стихийных бедствий. В первой половине 1920-х годов восстановили свою деятельность местные отделения дореволюционного Общества спасания на водах, сформировались центральные органы этой организации. Активисты этого общества организовывали лекции и беседы с населением о правилах поведения на водоемах, приводили в порядок спасательные средства, устанавливали дежурства на пляжах и лодочных станциях и всегда были готовы прийти на помощь попавшим в беду. Между тем довольно скоро эта организация была запрещена. На материалах общества была вынесена резолюция «Общество ликвидировать», а далее — пометка: «Филантропия? — Ликвиднуть!»²⁸. Декретом СНК РСФСР от 9 января 1925 г. «Об организации дела спасания на водах на территории Союза ССР» функции спасания на водах были переданы созданному с этой целью Комитету при Народном комиссариате путей сообщения.

В целом по мере укрепления режима роль общественности в решении социальных проблем все более сужалась и профанировалась. Некоторые общественные организации социальной направленности были ликвидированы, в других репрессировано руководство, а сами они попали под жесткий политический контроль и превратились в послушные придатки государственных органов. Однако с частичным ослаблением контроля, произошедшим в период «оттепели» конца 1950-х — начала 1960-х годов и особенно в период

²⁷ Барсуков М.И. Красный Крест и Красный Полумесяц СССР. Исторический очерк. М., 1955. С. 68–72; Киселева Н.В. Возникновение советского феномена массовых добровольных обществ. Р. н/Д., 1998. С. 107.

²⁸ Киселева Н.В. Указ. соч. С. 108.

«застоя» 1970-х — начала 1980-х годов, вновь отчетливо проявилось стремление граждан инициативно решать социальные проблемы. За период 1960—1980 гг. возникло около 40 новых общественных ассоциаций, в том числе союзы ветеранов, друзей кино, дизайнеров, криптозоологов, фонды детский, мира, культуры и т.п.²⁹

Разумеется, как вновь возникшие, так и продолжавшие свою работу организации были встроены в партийно-государственную систему, не располагая самостоятельностью в определении приоритетов деятельности, подборе руководящих кадров и т.п. Однако в их низовых ячейках постепенно возникали ростки гражданского общества. Эти ячейки нередко служили нишами, в которых активные граждане реализовывали стремление к социально ориентированной самоорганизации³⁰. Данная тенденция резко усилилась с середины 1980-х годов. Речь идет как об усилении реальной автономии, так и о возникновении новых организаций.

Подводя итог сказанному, можно уверенно утверждать, что монополия государства на решение социальных проблем никоим образом не укоренена в российской культуре и исторических традициях. Эта монополия была навязана стране специфическим политическим режимом. Вопреки давлению режима российское общество использовало, пусть и крайне ограниченные, возможности для социально ориентированной самоорганизации. Другой вопрос, что формы самоорганизации вынужденно примитивизировались, и многие десятилетия были потеряны для наращивания ее ресурсной основы и институционального развития. Тем более важно в короткие сроки обеспечить правовые и экономические условия для реализации инициатив социально активных граждан и организаций.

²⁹ Коржихина Т.П., Степанский А.Д. Указ. соч. С. 406.

³⁰ См.: Якобсон Л.И., Санович С.В. Смена моделей российского третьего сектора: фаза импортозамещения // *Общественные науки и современность*. 2009. № 4. С. 21, 23.

Современные практики российских НКО

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

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

Такое участие ожидается со стороны различных субъектов — со стороны населения, руководителей НКО, представителей федеральной элиты в нашей стране (см. [1; 3; 4] в приложении наст. изд.). Так, абсолютное большинство представителей федеральной элиты и руководителей НКО (87 и 90% соответственно) полагают, что общественные и другие негосударственные некоммерческие организации должны наряду с государственными учреждениями участвовать в решении социальных задач в сфере образования, здравоохранения, культуры и т.д. (см. рис. 4). Аналогичного мнения придерживаются 69% россиян, опрошенных в ходе проведения всероссийского репрезентативного опроса населения.

Коротко рассмотрим те практики, которые к настоящему времени выработали российские НКО, участвующие в решении острых социальных проблем³¹. Приводимые ниже примеры пока-

³¹ Подробный анализ участия НКО в решении социальных проблем и соответствующих социальных практик см.: Партнерство гражданского общества и

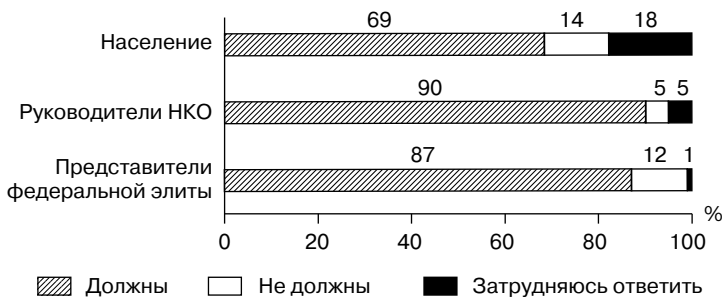


Рис. 4. Распределение ответов респондентов на вопрос: «На Ваш взгляд, общественные и другие негосударственные некоммерческие организации должны или не должны наряду с государственными учреждениями участвовать в решении социальных задач в сфере образования, здравоохранения, культуры и т.д.?» (% опрошенных)

зывают, что даже в нынешних, далеких от идеала условиях негосударственные некоммерческие структуры нередко демонстрируют высокую эффективность в тех областях, где работа государственных и муниципальных учреждений вызывает справедливые нарекания населения.

В интересах *детей, находящихся в трудной жизненной ситуации*, НКО ведут разнообразную деятельность³². Это — работа с семьями группы риска для профилактики социального сиротства; социальная адаптация детей-сирот и адаптация выпускников детских интернатных учреждений, включая профориентацию и трудоустройство; долгосрочная опека в негосударственных интернатных учреждениях для детей-сирот; наставничество, в которое вовлекаются добровольцы (эта деятельность создает условия, в которых у ребенка-сироты появляется значимый взрослый-наставник); правовая защита детей-сирот. Последние три группы практик ис-

государства в решении социальных проблем / Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. (руководители НИР) и коллектив авторов. Отчет о НИР. Государственная регистрация № 01201057713. М.: ГУ ВШЭ, 2010.

³² Материал о роли НКО в решении указанных проблем основан на результатах научно-исследовательской работы «Практики финансового участия бизнеса и некоммерческих организаций в решении проблем детей, находящихся в трудной жизненной ситуации», выполненной Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ВШЭ по заказу Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

пользуются значительной частью некоммерческих организаций, это хорошо апробированные и типичные виды помощи.

Проиллюстрируем сказанное на примере решения проблемы социального сиротства. Исследователями установлены условия и этапы развития кризисной ситуации, приводящие ребенка к социальному сиротству³³. Некоммерческие организации предлагают программы и модели помощи для нейтрализации сложившейся в конкретной семье ситуации и предотвращения ее дальнейшего ухудшения. Среди них:

- предотвращение усугубления положения проблемной семьи и ее превращения в семью группы риска по социальному сиротству;
- предотвращение лишения родителей прав на ребенка;
- поиск замещающей семьи;
- адаптация ребенка к независимой жизни после выпуска из интернатного учреждения.

Ниже приведены примеры лучшего опыта НКО по каждому из обозначенных направлений по решению проблемы социального сиротства.

1. Кризисная служба для детей и подростков.

Кризисная служба по своему значению является центральной практикой в профилактике социального сиротства. Работа основана на комплексном подходе к помощи детям и семьям группы риска — оказание одновременно медицинской, психологической, педагогической, социальной и юридической помощи. В этот подход заложена логика множественности дисфункций в жизни ребенка — наличие дисфункций в одной сфере с большой вероятностью приводит к дисфункциям в других. Кризисная служба включает различные способы, облегчающие ребенку или семье самостоятельное обращение за профессиональной помощью. Принципы анонимности и бесплатности, а также прозрачность и доходчивость целей оказываемой помощи увеличивают вероятность обращения детей или родителей к профессионалам.

В данном направлении работает, например, фонд «Новые шаги» (Санкт-Петербург). Кризисная служба помощи детям в трудной жизненной ситуации и кризисным семьям включает пять отдельных служб, работающих комплексно.

³³ Зарецкий В.К., Дубровская М.О., Ослон В.Н., Холмогорова А.Б. Пути решения проблемы сиротства в России / Тематическое приложение к журналу «Вопросы психологии». М., 2002.

- Кризисный телефон экстренной психологической помощи для детей и родителей позволяет предотвращать побег детей из дома, выявлять случаи насилия и т.д.
 - Подразделение консультативной медико-психологической помощи, в котором дети могут оставаться на круглосуточное или ночное пребывание на время острых конфликтных ситуаций в семье.
 - Подразделение психолого-педагогической помощи, работники и волонтеры которого проводят индивидуальные педагогические занятия, психологические консультации, чтобы настроить ребенка на возвращение в школу, продолжение занятий даже в случае ухода из дома.
 - Оказание социально-правовой помощи юристами и социальными работниками.
 - Организация групп самопомощи и социально-терапевтических групп, в которых детям легче преодолеть прошлый негативный опыт. Группы состоят из сверстников, дети заняты в общей для них деятельности. Общение со сверстниками, оказавшимися в аналогичной ситуации, облегчает и повышает готовность ребенка обратиться к профессиональной помощи в фонд или к взрослым.
2. Социально-реабилитационная гостиница или социальный пансионат.

Некоммерческие организации, содержащие социально-реабилитационные гостиницы, исходят из предположения, что ухода ребенка из семьи можно избежать на последней стадии развития кризисной ситуации с помощью временного проживания ребенка вне семьи (с согласия родителей или опекунов). Гостиница реализована по принципу семейного пребывания, максимально воспроизведены семейные условия, присутствует работник — профессиональный воспитатель. Во время кризиса в семье ребенок может проживать в гостинице, не прекращая при этом занятий в школе или посещений детского сада. Так, уход ребенка из семьи в социально-реабилитационную гостиницу не означает прекращения его привычной социальной жизни. У него сохраняются возможности наименее проблематичного, болезненного возвращения в семью. Во время пребывания ребенка в социальной гостинице сотрудники и добровольцы НКО оказывают необходимую помощь его родителям (психологическую, педагогическую и медицинскую).

Социально-реабилитационная гостиница была инициирована, в частности, РООИ «Ковчег» совместно с экспериментальной школой г. Москвы в конце 1990-х годов. Гостиница получила формальный статус «социального пансионата». Сегодня отдельные социальные гостиницы работают в регионах, например, в Томске при содействии общественной организации «Содружество тьюторов» (2001 г.).

2.1. Предотвращение ухода ребенка из семьи, профилактика сиротства.

Благотворительная организация «Большие Братья Большие Сестры» в России реализует в восьми регионах проект индивидуального социально-педагогического сопровождения детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (дети-сироты и дети из неблагополучных семей). Для кураторства и общения с каждым ребенком в организации привлекаются добровольцы. Они становятся «Старшими братьями» или «Старшими сестрами» для регулярного общения с ребенком и совместных занятий: спортом, рисованием, лепкой, играми, работой на компьютере и т.д. Старший брат или сестра становятся значимым взрослым, участвуют в воспитании ребенка.

Аналогичные программы профилактики социального сиротства реализуются в благотворительных фондах «Расправь крылья», «Виктория», «Укрепление семьи», «Родительский мост», в Национальном фонде защиты детей от жестокого обращения и ряде других организаций.

3. Службы типа «Ребенок на улице» и «Ребенок дома».

Некоммерческие организации, реализующие программы «Ребенок на улице» и «Ребенок дома», работают для помощи в реабилитации ребенка после ухода из дома с целью возвращения ребенка в семью, для оказания помощи в социализации ребенка и помощи кризисным семьям. Работа включает мониторинг и выявление беспризорных детей в местах их массового нахождения, выявление кризисных семей, разработку программ помощи и профилактики рецидива. Детям и кризисным семьям оказываются различные виды помощи, проводятся встречи и беседы, также для беспризорных детей возможно нахождение в центре дневного пребывания.

Некоммерческие организации работают совместно с органами внутренних дел, отделами профилактики правонарушений малолетних, комиссиями по делам несовершеннолетних, органами опеки, а также школами, досуговыми центрами и т.д.

Например, в Санкт-Петербурге общественная организация «Врачи детям» реализует аналогичный проект «Уличная (аутрич) служба помощи беспризорным и безнадзорным детям и подросткам (в том числе ВИЧ-инфицированным)». Проект предполагает обеспечение доступа уличных подростков к различным видам помощи. Профессиональная мобильная команда, состоящая из уличных работников, психологов и врачей-консультантов, ведет картирование мест обитания беспризорных детей и подростков, налаживает эффективное выявление среди них ВИЧ-инфицированных (экспресс-тестирование

на ВИЧ в мобильной лаборатории), предоставляет необходимую помощь и проводит профилактику ВИЧ-инфекции.

4. Замещающая профессиональная семья как альтернатива приюту.

Детские деревни SOS работают в России с 1995 г., являются успешной адаптацией международного опыта в российской практике. Сегодня действуют четыре деревни в партнерстве с другими организациями и фондами. В детских деревнях SOS созданы максимально приближенные к семейному воспитанию условия для постоянного проживания ребенка. На время нахождения ребенка в такой деревне у него имеется профессиональный воспитатель — SOS-мама. Дети живут в одном доме с братьями и сестрами, семьями по 6–8 человек. У ребенка формируется образ значимого взрослого и образ мамы, что необходимо для его успешной социализации и интеграции в социальные взаимодействия. Детские деревни SOS предоставляют возможности воспитания детей, которым сложно попасть в приемную семью, обеспечивают индивидуальный подход к ребенку в условиях общественного учреждения. Такая форма работы с детьми требует меньше материальных ресурсов по сравнению с содержанием детей в государственном интернатном учреждении.

5. Замещающая профессиональная семья как альтернатива интернатному учреждению.

Благотворительный фонд помощи детям-сиротам «Здесь и сейчас» создан в 2005 г. для содействия семейному устройству детей-сирот и помощи семьям, взявшим на воспитание ребенка с особыми нуждами. Семьям оказывается психологическая, консультативная, юридическая и материальная помощь, в том числе силами добровольцев из коммерческих организаций. Фонд также реализует меры по оказанию помощи интернатным учреждениям, социализации и интеграции в общество детей-сирот и т.д. Под опекой фонда находится 2500 детей до 18 лет в 12 регионах России, включая 40 приемных семей и семей группы риска.

6. Реабилитация и подготовка детей-сирот к самостоятельному проживанию вне интернатного учреждения. Программы направлены на помощь ребенку в преодолении негативных последствий жизни в интернате.

Например, Санкт-Петербургская общественная организация «Врачи детям» реализует проект «Профорентация, обучение и трудоустройство несовершеннолетних». Работа нацелена на реабилитацию и вовлечение в трудовую деятельность подростков группы риска. Проводятся тестирование на профорIENTATION, обучение по выбранной специальности, оказывается содействие при устройстве на работу по профессиям повара, штукатур-маляра, автослесаря, парикмахера, секретаря и др.

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

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

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

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

- предоставление социальной, психологической, материальной и медицинской помощи пожилым людям, в том числе на дому;

- организация и проведение культурно-массовых, досуговых и оздоровительных мероприятий для пожилых людей;
- ремонт, поставки оборудования, поддержка социальных учреждений для пожилых людей;
- социальная адаптация пожилых людей, включая профориентацию, переквалификацию и в ряде случаев трудоустройство;
- правовая защита и правовое обучение пожилых людей;
- самоорганизация, организация групп взаимопомощи.

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

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

- организация досуга военнослужащих и ветеранов — творческих концертов, различных выступлений и т.д.

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

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

- материальная, правовая, психологическая и социально-бытовая помощь, организация бесплатного питания, выдача одежды, средств гигиены;
- организация лечебно-производственных и реабилитационных центров для бездомных; оказание медицинской помощи;
- предоставление ночлега и мест временного пребывания;
- оказание срочной социальной и медицинской помощи (по типу службы «Ночной автобус»);
- социальная адаптация и реабилитация бездомных;
- поддержка в восстановлении утерянных документов и др.;
- содействие в отправке домой при изъятии подобного жилья со стороны бездомного;
- содействие по устройству в социальные учреждения;
- работа по снижению насилия по отношению к бездомным;
- подготовка проектов изменений и дополнений в соответствующее законодательство, затрагивающее решение проблем бездомных.

Многообразие форм участия НКО в решении социальных проблем обширно. Что касается качества предоставляемых ими услуг, то в ряде случаев оно оценивается самими НКО. При этом лишь каждый четвертый руководитель НКО оценивает вклад общественных и других негосударственных некоммерческих организаций в решение социальных задач в нашей стране на «хорошо» (см. [1; 3; 4] в приложении наст. изд.). Среди федеральной элиты и населения такую оценку разделяют лишь 2 и 4% респондентов соответственно (см. рис. 5).

Среди представителей федеральной элиты преобладают отнюдь не негативные оценки вклада негосударственных некоммерческих организаций в решение социальных задач: более половины опрошенных (55%) оценивают его как плохой и толь-

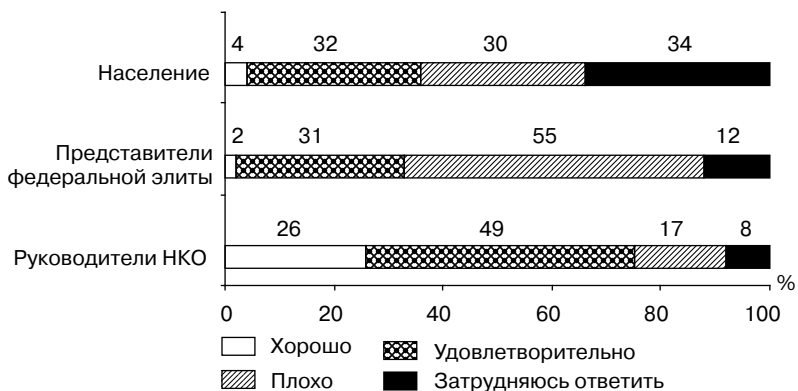


Рис. 5. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы в целом оцениваете сегодня вклад общественных и других негосударственных некоммерческих организаций в решение социальных задач в нашей стране?» (% опрошенных)

ко треть — как удовлетворительный или хороший (в сумме 33%). Относительно сбалансированную оценку этому вкладу дают представители исполнительной власти («хорошо и удовлетворительно» — в сумме 44%, «плохо» — 41%); а резко критическую — законодатели (23% «хорошо и удовлетворительно» и 72% «плохо» соответственно).

Характерно, что оценки населения по позициям «хорошо» и «удовлетворительно» близки к их распределению среди представителей федеральной элиты. Такое низкое мнение населения о деятельности НКО вкупе с большой долей респондентов, которые затруднились ответить, можно объяснить слабой информированностью населения об общественно полезной деятельности НКО и недостатком положительного общественного мнения о важности и значимости этой деятельности. А те, кому помогают, — дети, старики, инвалиды, другие социально уязвимые категории — не в состоянии «пиарить» эту помощь через средства массовой коммуникации, обеспечивающие широкий охват аудитории. У самих организаций, особенно маленьких, а таких подавляющее большинство, информационные возможности также отсутствуют.

Что касается оценок представителей исполнительной, и в особенности законодательной власти федерального уровня, то они наглядно иллюстрируют высокую степень предубеждения и недооценки возможностей социального партнерства и других форм

сотрудничества с неправительственными некоммерческими организациями. Есть основания считать, что существенная часть чиновников и законодателей федерального уровня идут на это взаимодействие нехотя, «из-под палки» руководства государства. Отдавая дань политической моде, они идут на сотрудничество с НКО, но нередко формально, считая это пустой тратой времени на некомпетентных и непрофессиональных людей. Местные организации, действующие на территории конкретных муниципальных образований, наиболее тесно сотрудничают с органами местного самоуправления, которые ближе к людям и к их проблемам, и, следовательно, лучше информированы о деятельности местных НКО.

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

На сегодняшний день становление сектора негосударственных некоммерческих организаций в России далеко от завершения. Большинство организаций еще не обрели устойчивость, их институциональное оформление нечетко. Трудную, но разрешимую задачу представляет собой формирование такой политики государства, которая сочетала бы предоставление адресной поддержки НКО не только с поощрением их реальной автономии. Руководители НКО ожидают помощи от органов власти, особенно на местном уровне (53%) (см. [1] в приложении наст. изд.). Рисунок 6 дает представление о том, в каких конкретных формах могла бы оказываться поддержка.

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

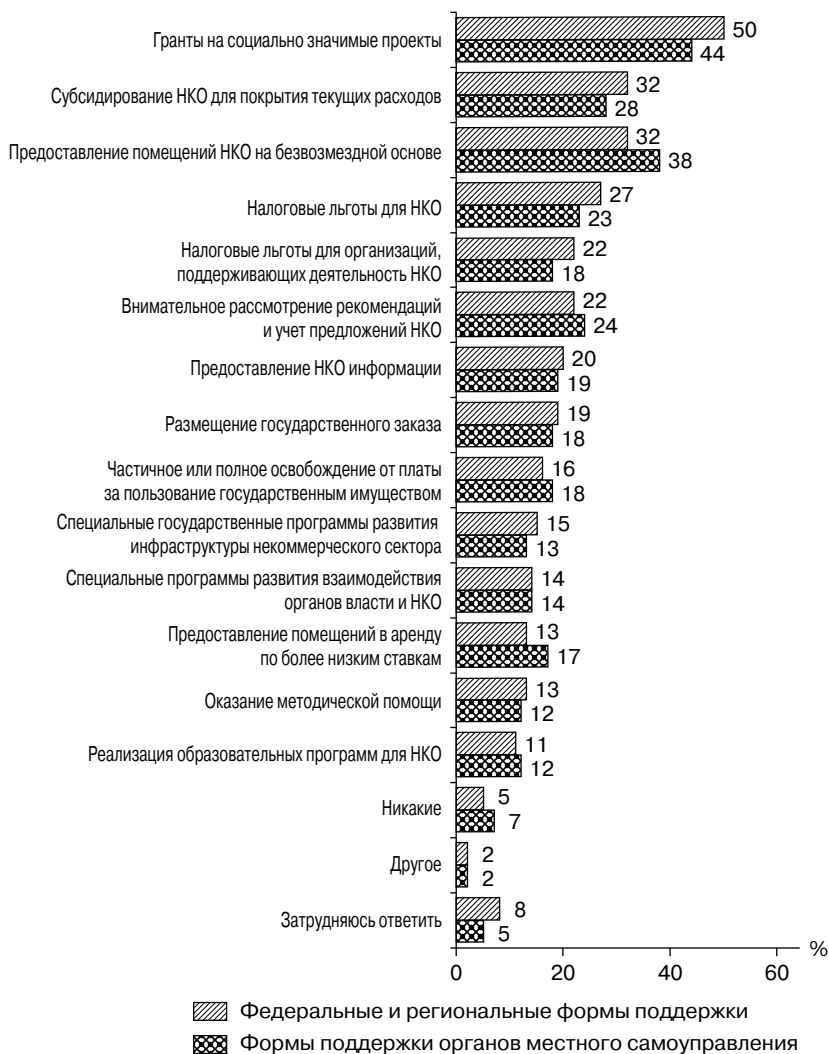


Рис. 6. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какие формы поддержки НКО со стороны федеральной и региональной власти, органов местного самоуправления в наибольшей степени отвечают интересам НКО?» (% опрошенных руководителей НКО)

и внимательное рассмотрение и использование государственными органами предложений НКО.

Продуктивное взаимодействие органов власти и некоммерческих организаций прежде всего реализуемо в контексте и логике межсекторного партнерства. Межсекторное социальное партнерство понимается как конструктивное взаимодействие организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, некоммерческий сектор), «выгодное» населению территории и каждой из сторон и обеспечивающее синергетический эффект от «сложения» разных ресурсов при решении социальных проблем³⁴. Партнерство реализуется через несколько основных видов взаимодействия³⁵.

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

- Московскому адаптационно-реабилитационному центру «Лествица» администрацией Серпуховского района Московской области была передана в безвозмездное пользование территория бывшей психиатрической больницы.
- Для поддержки деятельности общественных объединений ветеранов войны и труда, в соответствии с соглашением о взаимодействии Правительства Москвы и городских общественных организаций ветеранов по защите прав и интересов ветеранов-москвичей, согласно распоряжению Правительства Москвы от 16 апреля 2003 г. № 614-РП «О передаче в оперативное управление управам районов города Москвы нежилых помещений для организации работы с детьми и ветеранами», из собственности города выделены поме-

³⁴ Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство (государство — бизнес — некоммерческие организации). М.: ГУУ, 2002; Якимец В.Н. Третий сектор в регионах России: особенности развития и взаимодействия с местной властью и бизнесом // Регионы России: взаимодействие и развитие (междисциплинарный подход). М., 2001.

³⁵ Мерсиянова И.В. Коммуникативное пространство органов власти и общественности на муниципальном уровне // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 197–212.

щения общей площадью более 40 тыс. кв. м, в том числе 15 тыс. кв. м, переданные в оперативное управление управам для размещения районных и первичных ветеранских организаций, входящих в Московский городской Совет ветеранов (по данным Департамента имущества города Москвы от 22 мая 2010 г.).

- Фонду «Социально-реабилитационный центр “Дорога к жизни”» администрацией Екатеринбурга был предоставлен муниципальный грант на открытие швейного производства для трудоустройства бывших наркоманок.

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

- Организация РБОО «Ночлежка» активно лоббирует изменение законодательства в области избирательного права для бездомных, ведет работу по его анализу и готовит предложения по его совершенствованию. Юристы «Ночлежки» являются соавторами закона и программы по профилактике бездомности, реализованных в Санкт-Петербурге в 1998–2000 гг. Благодаря усилиям организации в 2005 г. начал действовать «План основных мероприятий по профилактике бездомности и оказанию социальной поддержки лицам без определенного места жительства и лицам, освободившимся из мест лишения свободы, на 2005–2007 гг.» В составлении социального блока программы наряду с представителями органов власти принимали участие специалисты «Ночлежки». Программа способствовала легализации и демаргинализации бездомных граждан Санкт-Петербурга.
- В правозащитных организациях Перми были составлены списки воинских частей, из которых приходит наибольшее количество жалоб на нарушение прав военнослужащих, призванных из При-

камья. По рекомендациям Комитета солдатских матерей, пермского отделения общества «Мемориал», Совета родителей военнослужащих Прикамья и Центра поддержки демократических молодежных инициатив областная администрация направила командованию этих воинских частей письма-предупреждения. В них сообщалось, что «если ситуация не улучшится, то администрация Пермской области откажется направлять в указанные части призывников». Копии писем были посланы в соответствующие военные прокуратуры³⁶.

- На интернет-сайтах московских органов исполнительной власти и органов местного самоуправления безвозмездно размещается информация об НКО. Из 208 действующих сайтов территориальных органов исполнительной власти в городе Москве и внутригородских муниципальных образований города Москвы на 151 сайте размещена информация о деятельности некоммерческих организаций.
- В структуре большинства администраций муниципальных округов созданы подразделения по взаимодействию с общественностью, общественными организациями и другими НКО, которые оказывают им текущую поддержку в их деятельности.

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

Необходимо проделать еще долгий путь, прежде чем взаимодействие органов власти и некоммерческих организаций в решении проблем социальной сферы станет по-настоящему действенным. Пока наиболее распространенным является взаимодействие в виде обмена информацией и участия в общественных советах. Так, 43% опрошенных руководителей НКО заявили, что участвуют в совместных с органами местного самоуправления общественных

³⁶ Пермские НКО добились осуждения нарушителя прав военнослужащих. URL: <http://www.memo.ru/vesty/4new0904.htm>. 23.10.2010.

(координационных) советах, а также в рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях (27%), предоставляют информацию, аналитику органам власти (33%). Вместе с тем только 13% НКО получают муниципальные гранты (субсидии) и столько же выполняют работы по муниципальному заказу (см. рис. 7, [1] в приложении наст. изд.).

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

- комплексное совершенствование законодательства о негосударственных некоммерческих организациях (в этих целях распоряжением Президента РФ от 8 мая 2009 г. № 289-рп образована рабочая группа по вопросам совершенствования законодательства РФ о некоммерческих организациях);
- выведение на новый уровень, с учетом наработанного НКО опыта, системы общественного контроля над деятельностью государственных органов, а также системы общественного самоконтроля на принципах саморегулирования НКО;
- создание органами законодательной и исполнительной власти всех уровней постоянно действующего механизма общественной экспертизы социально значимых законодательных актов с привлечением экспертов НКО;
- целенаправленное формирование благоприятного общественного мнения о деятельности НКО, повышение их авторитета, расширение информационного поля, изыскание способов увеличения заинтересованности СМИ в освещении наиболее интересных практик НКО по решению волнующих общество социальных проблем. При этом сами НКО должны научиться в интересной форме преподносить обществу информацию о своей работе, привлекая в союзники СМИ и людей творческих профессий, энергичнее способствовать развитию социальной рекламы;
- завершение создания под эгидой Минюста России единого интернет-портала, где любая некоммерческая организация могла бы публиковать отчет о своей работе;



Рис. 7. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Взаимодействует ли Ваша организация с органами местного самоуправления? Если да, то в каких формах происходило это взаимодействие за последний год?» (% опрошенных руководителей НКО)

- развитие механизма грантовых конкурсов при выделении средств на поддержку социально значимых проектов — это не только наиболее востребованный инструмент ресурсного обеспечения НКО, но и объективно наиболее эффективный способ проведения адресной дифференцированной политики в некоммерческом секторе;
- более действенное поощрение благотворительной деятельности как на основе налоговых и иных льгот, так и посредством повседневного взаимодействия представителей власти разных уровней с благотворительными организациями и широкой пропаганды благотворительной деятельности в государственных СМИ;
- помощь в подготовке и повышении квалификации кадров для НКО, в распространении лучших практик, в развитии тематических информационных ресурсов и налаживании сетевого взаимодействия внутри третьего сектора.

Заключение

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

В свою очередь, для части НКО характерна замкнутость «в своем кругу», недостаток интереса к инициативам тех, кто не принадлежит к традиционно понимаемой категории гражданских активистов. Между тем в нашей стране так называемая неформальная, неинституционализируемая общественная активность распространена гораздо больше, чем участие в работе зарегистрированных НКО³⁷. Наглядно это было продемонстрировано в 2010 г., в период беспрецедентных летних пожаров. Результаты спонтанной и динамичной самоорганизации оказались в некоторых отношениях более впечатляющими, чем те, что обычно достигаются в институционализированном секторе гражданского общества. Этот феномен заслуживает серьезного осмысления. Очевидно, что работа большинства НКО, мера их открытости, умение улавливать общественные настроения, а также способность третьего сектора к самоочищению от тех, кто не чужд злоупотреблений и коррупции, пока не позволяют в полной мере освоить возрастающий потенциал самоорганизации, запрос общества на ее масштабы и качество. Пока только треть россиян доверяет НКО хотя бы одного вида и лишь 4% доверяют НКО более чем пяти видов (см. [5] в приложении наст. изд.).

³⁷ Подробнее см.: Потенциал и пути развития филантропии в России / под ред. И.В. Мерсияновой, Л.И. Якобсона. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. Гл. 6–8.

Чрезвычайно поучительно, в частности, быстро сложившееся в обстановке пожаров сотрудничество общественности с государственными и муниципальными структурами, свободное от обычного недоверия и взаимных упреков. Как говорится в докладе Пермской гражданской палаты «Люди на пожарах»³⁸, «стремительный рост неформальных, высокого “социального качества”, гражданских инициатив в связи с пожароопасной обстановкой продемонстрировал, что в России возможна не только эффективная гражданская самоорганизация, но и саморегулирование, а по сути, и реальное гражданское самоуправление. Впервые за многие годы общество и государство стали силами, взаимодополняющими друг друга, которые, как могли, координировали совместные действия. В некоторых местах взаимодействие государственных и гражданских участников событий порождало уникальную для современной России атмосферу “делания общего дела”».

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

В самом деле, зрелость демократии определяется не одним лишь характером законов как таковых, и даже не только их соблюдением. Ключевое значение имеют реальные демократические практики на всех уровнях государства, вовлеченность рядовых граждан в общественные дела, соответствие повседневных действий государства воле этих граждан, функционирование политических партий в качестве «рупоров» широких коалиций гражданских структур, возникающих от «корней травы», рекрутирование профессиональных политиков преимущественно из числа

³⁸ *Аверкиев И., Бедерсон В., Першакова Е.* Люди на пожарах. Общественное участие в борьбе с пожарами и их последствиями летом 2010 года: гражданские смыслы и результаты / Пермская гражданская палата. Октябрь—ноябрь 2010 года. URL: <http://www.pgpalata.ru/actual/0023>.

гражданских активистов и т.д. В данном отношении, например, содержание Конституции и качество выборов важны, как важен прочный фундамент здания, однако это скорее именно элементы «фундамента», чем хотя бы «первый этаж». В современной России «фундамент» демократии отнюдь не безупречен, но, как видно из приведенных выше материалов, уже строятся и кое-где осваиваются «этажи». Делать это не только нужно, но и вполне возможно с гораздо большей системностью и эффективностью, чем прежде, одновременно повышая, разумеется, требования к «фундаменту» и работая над его укреплением.

Приложение

Список источников эмпирической информации

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

Всероссийским центром изучения общественного мнения. Объем выборочной совокупности — 1600 человек, отобранных на основе многоступенчатой стратифицированной территориальной случайной выборки.

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