

УДК-323(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2019-2-38-46

НКО В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ И РИСКИ (НА ПРИМЕРЕ ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА - ЮГРЫ)

Михаил Мартынов

Сургутский государственный университет

Надежда Ушакова

Сургутский государственный университет

Аннотация

В настоящее время в Российской Федерации сложился устойчивый тренд на активное участие государства в формировании «сверху» институтов гражданского общества в лице некоммерческих организаций и волонтерства. Возникающие в связи с этим перспективы и риски развития «третьего сектора» рассмотрены на примере их деятельности в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. Методами исследования являлись анализ данных официальной статистики, социологический опрос населения и фокус-группы.

Признаки стагнации деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций, не сумевших в течение предыдущего периода обеспечить материальную базу этой деятельности и заручиться общественной поддержкой, вместе с необходимостью диверсифицировать каналы предоставления социальных услуг населению заставили государство предпринять усилия по активизации этой деятельности «сверху». Однако, наряду с позитивными результатами расширения сферы деятельности НКО в социальном секторе, этот процесс несет и скрытые риски для всех его участников. Такими рисками, в первую очередь, является увеличение расходов государства на социальную сферу, снижение качества предоставления социальных услуг населению, маргинализация той части организаций гражданского общества, которые останутся вне сектора взаимодействующих с государством НКО.

Сделан вывод, что передача части функций оказания социальных услуг НКО вызвана не только заботой о развитии «третьего сектора» и улучшением качества этих услуг для населения, но и интересами государства, вынужденного искать способы диверсифицировать структуру социальной поддержки населения.

Ключевые слова: некоммерческие организации; третий сектор; гражданское общество; поставщик социальных услуг.

Интерес к деятельности некоммерческих организаций актуализировался в России после того, как в обращении к Федеральному собранию в 2015 г. Президент РФ В.В. Путин указал на необходимость привлечения их в качестве исполнителей общественных услуг и как партнеров государства в решении социальных проблем общества. На их поддержку Президент предложил направить до 10% средств региональных и муниципальных социальных программ¹. В 2016 г. Указом Президента были утверждены приоритетные направления деятельности некоммерческих и волонтерских организаций, которые включают различные формы предоставления социально-медицинских, социально-психологических, социально-педагогических услуг. Особое внимание уделяется социальной помощи детям, инвалидам, гражданам пожилого возраста, лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации и т.д. Кроме того, к приоритетным направлениям отнесена деятельность по оказанию услуг в области физической культуры и массового спорта, а также деятельность, направленная на развитие межнационального сотрудничества, социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов. В начале 2017 г. был создан единый Фонд президентских грантов, который распределяет гранты некоммерческим организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества. В 2017 г. фонд распределил более 6 млрд. руб. среди 3 213 СО НКО. В 2018 г. по программе Президентских

¹ Послание Президента Федеральному собранию 3 декабря 2015 г. Available at: URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 15.12.2018).

грантов направлено 8 млрд. руб. Следующим шагом стали усилия по развитию добровольческого движения, и 2018 г. был объявлен Годом добровольца и волонтера. Таким образом, в течение трех лет сформировался устойчивый тренд на активное участие государства в формировании «сверху» институтов гражданского общества в лице некоммерческих организаций и волонтерства. Возникающие в связи с этим перспективы и риски развития «третьего сектора» мы рассмотрим на примере их деятельности в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре.

Ханты-Мансийский автономный округ – благополучный, с точки зрения социально-экономической ситуации, регион. Предприятия автономного округа своей деятельностью формируют существенную часть российской экономики: около 7,5% промышленного производства и 15,1% доходов государственного бюджета¹. Югра располагает развитой социальной инфраструктурой и сложившейся системой социальной поддержки населения со стороны государства. Востребованность такой поддержки в регионе достаточно высока. Показатели потребности в государственных услугах, в первую очередь, связанных с социальным обслуживанием населения, достигают 0,5 млн чел.², и участие НКО в партнерстве с государством в этой сфере весьма перспективно. Губернатор автономного округа Наталья Комарова поставила задачу довести долю некоммерческих организаций, предоставляющих услуги в социальной сфере, до 15%³. Учитывая, что в автономном округе действует около 2 000 социально-ориентированных некоммерческих общественных организаций, задача кажется вполне выполнимой. Наибольшее число НКО зарегистрированы в крупных городах автономного округа: в Сургуте (468), Нижневартовске (321), Ханты-Мансийске (286), Нефтеюганске (110). Среди районов выделяются Сургутский (89), Березовский (54) и Нижневартовский (51). Тем не менее, проведенные нами исследования говорят о том, что необходимо учитывать определенные проблемы, возникающие в ходе привлечения НКО к предоставлению услуг в социальной сфере.

Методами исследования являлись – анализ данных официальной статистики, социологический опрос населения и фокус-группы. Массовый опрос проводился в марте-апреле 2018 г. путем формализованных интервью по месту жительства по стратифицированной, многоступенчатой, районированной, квотной выборке, репрезентированной по полу, возрасту и уровню образования. Генеральной совокупностью опроса выступали жители Ханты-Мансийского автономного округа старше 18 лет (N=600). Репрезентативность выборки обеспечивалась соблюдением половозрастной и образовательной структуры, а также пропорций между населением, проживающим в населенных пунктах различного типа (г. Сургут, г. Нижневартовск, г. Белоярский, г. Лянтор и Сургутский район). Статистическая ошибка выборки не превышает 3%.

Судя по результатам опроса населения, фактические «стартовые» возможности участия НКО в качестве исполнителя общественно значимых услуг не столь высоки, как это может показаться, если исходить из данных официальной статистики. Так, из числа опрошенных респондентов получали или получают услуги со стороны НКО всего 1,7%. О том, что в их населенном пункте осуществляют деятельность НКО, известно 11,0% участников опроса. Еще 25,1% «что-то слышали о такой деятельности». Но большинство – 54,7%, – как выяснилось, ничего о ней не знают. Отвечая на другой вопрос: «С каким суждением о роли и деятельности НКО Вы согласны?», лишь 23% респондентов выбрали ответы с позитивной коннотацией: «Они защищают права граждан», «способствуют проявлению общественной инициативы» и «оказывают социальную поддержку гражданам». Ответы с негативными смыслами в отношении НКО – «оказывают поддержку только членам своей организации», «создаются для удовлетворения только личных интересов их руководителей», «не содействуют решению острых проблем» – дали 27% опрошенных. Еще 13% ответили, что НКО «не приносят ни вреда, ни пользы». Значительная доля респондентов – 37% – затруднилась с ответом. Отметим, что об-

¹ Ханты-Мансийский автономный округ-Югра // Единый официальный сайт государственных органов. Available at: URL:<http://www.admhmao.ru/ob-okruga/obshchie-svedeniya/ekonomika/> (дата обращения: 12.12.2018).

² Показатели потребности в государственных услугах, включенные в государственное задание в рамках государственной программы автономного округа. Available at: URL: <https://depr.admhmao.ru/organizatsii-predostavlyayushchie-sotsialnye-uslugi/otsenka-potrebnosti-v-gosudarstvennykh-uslugakh/331957/pokazateli-potrebnosti-v-gosudarstvennykh-uslugakh-vklyuchennyye-v-gosudarstvennoe-zadanie-v-ramkakh> (дата обращения: 15.12.2018).

³ Распоряжение правительства ХМАО - Югры от 22 июля 2016 года № 394-рп о плане мероприятий («дорожной карте») по поддержке доступа НКО к предоставлению услуг в социальной сфере. Available at: URL: <http://www.ophmao.ru/zakonodatelstvo/757732/rasporyazhenie-pravitelstva-khmao-yugry-ot-2016.07.22-394-rp-o-o-plane-meropriyatij-dorozhnoj-karte-po-podderzhke-dostupa-nko-k-predostavleniyu-uslug-v-sotsialnoj-sfere/> (дата обращения: 15.12.2018).

щероссийские социологические опросы также подтверждают недостаточно высокий авторитет НКО среди населения¹. В чем причина столь невысокого уровня информированности о деятельности НКО и недостаточная степень доверия к ним со стороны граждан?

Первой причиной является тот факт, что, несмотря на большое количество официально зарегистрированных некоммерческих организаций, реально осуществляет деятельность лишь небольшая часть. Например, в Югре, по оценкам участников наших фокус-групп, – это 15–20% от общего числа. В качестве основной трудности, с которой сталкиваются их организации, участники фокус-группы, из числа руководителей НКО, назвали отсутствие необходимого финансирования, а также трудности осуществления фандрайзинга в силу бедности населения и слабой общественной солидарности. Единственным устойчивым источником финансирования является государство. Неспособность подавляющего большинства социально-ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) обеспечить свою деятельность ресурсами стала главным препятствием в осуществлении ими своей деятельности.

Другой существенной проблемой является несоответствие структуры направлений деятельности СО НКО потребностям граждан. В ходе опроса населения наши респонденты назвали в качестве приоритетного направления деятельности СО НКО такую, как «помощь пожилым людям, защита интересов и социальная адаптация инвалидов». На втором месте с большим отрывом идет «оказание юридических услуг, правовая помощь». Далее следует «развитие спортивно-технических видов спорта» и «территориальное общественное самоуправление». «Наименее нужными» некоммерческими организациями были названы национально-религиозные и молодежные объединения.

Сравнение этих ответов с направлениями деятельности, реально осуществляемыми СО НКО (таблица), показывает, что они в значительной мере не соответствуют ожиданиям граждан.

Направления деятельности НКО

Направления деятельности НКО	Число НКО по направлениям	
	ед.	%
1. Защита трудовых прав и интересов членов профсоюзов	271	13,4
2. Развитие спорта, пропаганда здорового образа жизни	265	13,1
3. Предоставление образовательных услуг	256	12,7
4. Объединения, созданные по профессиональному признаку	173	8,6
5. Досуговые организации по интересам	165	8,2
6. Религиозные организации	164	8,1
7. Родовые общины коренных малочисленных народов Севера	113	5,6
8. Развитие благотворительности	94	4,7
9. Сохранение и развитие национальной культуры, языка	80	4,0
10. Развитие ветеранского движения	79	3,9
11. Оказание юридических услуг, правовая помощь	46	2,3
12. Содействие развитию детских и молодежных общественных объединений, защиты прав детей и молодежи	43	2,1
13. Помощь пожилым людям, защита интересов и социальная адаптация инвалидов	43	2,1
14. Создание условий для участия граждан в политической жизни общества	40	2,0
15. Объединения казачества	37	1,8
16. Развитие спортивно-технических видов спорта	34	1,7
17. Содействие повышению статуса женщин в обществе, укрепление семьи	31	1,5
18. Территориальное общественное самоуправление (ТОС)	28	1,4
19. Содействие развитию предпринимательства	22	1,1
20. Защита окружающей среды	20	1,0
21. Военно-патриотическое воспитание детей и молодежи	15	0,7

¹ Некоммерческие организации в России: зачем они нужны, и где им брать деньги? Available at: URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=2086> (дата обращения: 15.12.2018).

Как оказалось, из более чем двух десятков направлений деятельности СО НКО львиную долю – более половины – занимают «защита трудовых прав и интересов членов профсоюзов», «развитие спорта, пропаганда здорового образа жизни» и «предоставление образовательных услуг» и пр., которые граждане к приоритетным не относят. Между тем работа с пожилыми людьми и инвалидами в реальной деятельности сегодняшних СО НКО не играет заметной роли, занимая в рейтинге осуществляемых ими направлений лишь 12-е место.

Причина такого положения заключается, во-первых, в том, что значительная доля СО НКО, например, созданных по профессиональному или религиозному признакам, ориентирована на удовлетворение интересов, главным образом, своих членов и в меньшей мере – общественных интересов за пределами этих организаций. Во-вторых, многие НКО, пользуясь тем, что грантовая поддержка со стороны государства носит «заявительный» характер, выбирают направления, по которым легче осуществлять деятельность, а не те, которые востребованы населением. В результате, например, в Сургутском районе три четверти всех СО НКО занимаются деятельностью по сохранению и развитию национальной культуры и языка. В-третьих, в деятельности СО НКО заметен дефицит альтруистического содержания. Обычно она осуществляется на платной основе, нередко по достаточно высоким тарифам, что не способствует росту общественного доверия к ним в общественном мнении.

Эти и другие причины привели в предыдущие годы к заметному «пробуксовыванию» развития социально ориентированного некоммерческого сектора. Поэтому стремление государства придать «сверху» импульс этому развитию путем стимулирования его к участию в исполнении общественно-полезных услуг на правах партнерства выглядит вполне логичным.

Преимущества НКО в решении этих задач получили обоснование в научных исследованиях. Лидером в изучении возможностей «третьего сектора» современной России стал Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ Высшей школы экономики. Результаты осуществляемых им уже более десяти лет социологических замеров регулярно публикуются в тематических докладах и информационно-аналитических бюллетенях Центра¹.

С точки зрения исследователей Центра не вызывают сомнений, что НКО быстрее и тоньше улавливают разнообразные настроения и запросы граждан, способствуют своевременной диагностике и упреждающему разрешению общественных проблем, эффективнее изыскивают ресурсы для решения приоритетных социальных задач и т.д. (Форсайт гражданского общества, 2017: 13). Сопоставляя данные экспертного опроса руководителей НКО с практиками функционирования «третьего сектора» за рубежом, И.В. Мерсиянова и В.Б. Беневоленский делают вывод, что «апробация на российской эмпирической базе некоторых положений теории, касающихся сравнительных преимуществ НКО в роли поставщиков социальных услуг, ... демонстрирует, что преимущества НКО по сравнению с государственными и коммерческими поставщиками социальных услуг, выделенные в свете теории межсекторного партнерства и зарубежного опыта, в значительной мере присущи и российским НКО» (Мерсиянова, Беневоленский, 2017: 85).

Однако, на наш взгляд, предметом исследований должны быть не только преимущества НКО в качестве поставщиков социальных услуг, но и возникающие при этом риски. Определить их мы пытались, в том числе, в ходе проведенных в рамках нашего исследования фокус-групп.

Участниками первой фокус-группы были руководители СО НКО автономного округа, во вторую вошли муниципальные служащие г. Сургута и Сургутского района, непосредственно взаимодействующие с СО НКО. Третью фокус-группу образовали представители общественности из числа гражданских активистов, журналистов, преподавателей вузов. Сюжетно сценарий проведения фокус-групп строился вокруг задания проведения SWOT-анализа с выделением и ранжированием преимуществ и рисков деятельности СО НКО в качестве поставщиков социальных услуг.

Итоги фокус-групп позволили выделить основные проблемы, возникающие в связи с участием СО НКО в этой деятельности, причем расстановка приоритетов этих рисков в разных фокус-группах существенно различалась.

Так, муниципальные чиновники не видели больших трудностей в выделении средств на деятельность СО НКО и допускали возможность увеличения объема этих средств. Однако они озабочены проблемой профессиональной подготовки членов СО НКО, оказывающих социальные услуги,

¹ Мониторинг состояния гражданского общества. Available at: URL: <https://www.hse.ru/monitoring/mcs/> (дата обращения: 15.12.2018).

и, соответственно, качеством этих услуг. Все участники этой фокус-группы однозначно дали понять, что профессионализм работников муниципальных учреждений существенно выше, нежели подготовка членов СО НКО, пытающихся работать по данному профилю.

Другая проблема, также связанная с качеством предоставления услуг, – это отсутствие механизма контроля за этим качеством. Вообще-то система оценки качества предоставления социальных услуг в автономном округе существует. Но услуги, предоставляемые муниципальными учреждениями и СО НКО, в ней не дифференцированы. Кроме того, основным методом этой оценки является анкетный опрос, который не предусматривает соблюдения принципа репрезентативности. Судя по словам муниципальных служащих, выход из положения они нашли в разработке собственных методик оценки качества услуг, предоставляемых СО НКО. Однако, по их признанию, эти методики далеки от совершенства и нуждаются в апробации.

Участники другой фокус-группы, состоявшей из руководителей СО НКО, в качестве главной проблемы назвали слабость материальной базы своих организаций, не позволяющей в полной мере обеспечить предоставление качества услуг. Выход они видят в увеличении государственного финансирования. Другие источники финансирования, по их мнению, носят вспомогательный характер. На вопрос, как они предполагают решать проблему, если не будет усиления финансовой поддержки со стороны государства, участники фокус-группы не исключили увеличения оплаты за предоставление услуг.

В ходе работы этой фокус-группы в ее составе выделилась группа социальных предпринимателей, перешедших в состав «третьего сектора» из сферы малого бизнеса, в том числе, специализирующихся на помощи инвалидам и престарелым людям. Как оказалось, их организации в большей мере готовы к роли исполнителей общественно полезных услуг, с точки зрения обеспечения материальной базы. Эта группа в большей мере сетовала на недостатки нормативно-правового обеспечения деятельности, например, – в области тарификации труда.

Что касается третьей фокус-группы, включавшей представителей общественности, то ее участники продемонстрировали весьма скептическое отношение к планам передачи функций исполнителей общественно полезных услуг НКО. Так, по мнению одного из участников, *«полагаясь на решение вопроса некоммерческим сектором, государство не всегда будет получать высокое качество исполнения задач, поскольку этот сектор слабо развит и малоопытен. В результате деньги «сгорят», проблема останется. Кроме того, существует весьма высокая вероятность того, что даже в случае выполнения программ, возникнет проблема отчетности, в которой некоммерческий сектор и социально-ориентированный бизнес пока не преуспел»*.

В ходе работы этой фокус-группы была сформулирована еще одна проблема, не звучавшая в ходе проведенных двух других. Ее участники указали на возможность коррупционных действий со стороны руководителей НКО. Один из участников выразил возникающие здесь риски следующим образом: *«Далеко не все НКО сегодня готовы качественно исполнять такие услуги. Кроме того, традиционный нормативный зазор может привести к вторжению в данную сферу мошенников-посредников, т.н. «черных подрядчиков», которые будут пытаться тянуть бюджетные деньги на себя. В целом, этот тренд может оцениваться скорее как политическое, имиджевое решение, работающее на образ России как современного квазизападного государства с гражданским обществом западного образца»*.

Следует отметить, что с выводом о возможности коррупции в сфере НКО согласились все участники этой фокус-группы. Специфическим коррупционным действием они назвали также избирательное оказание социальных услуг, когда руководство НКО само выбирает себе клиентов.

Риски, возникающие в связи с передачей НКО выполнения общественно полезных услуг, сформулированные в ходе проведенных нами фокус-групп, отнюдь не являются специфическими для автономного округа. Они характерны и для других регионов, что отмечают и специалисты Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ Высшей школы экономики. Например, они указывают на невозможность провести анализ экономических итогов деятельности НКО, поскольку единственной обязательной отчетностью НКО является информация об освоении бюджетных средств. Как подчеркивают сами исследователи, «в этом случае оценке не подвергаются цели, задачи, мероприятия, целевые показатели программы, открытость и прозрачность реализации программы. Как следствие, по итогам подобной оценки одинаково эффективной может быть признана качественная и некачественная программа, поскольку под оценку попадают только степень реализации программы и степень освоения бюджетных средств» (Громова, Мерсиянова, 2016: 43). Аналогичным образом отмечаются трудности привлечения средств из негосударственных

источников (Мерсиянова, Беневоленский, 2017: 90), указывается на слабость материальной базы (Мерсиянова, Беневоленский, 2017: 86), на невысокий уровень профессиональных навыков (Мерсиянова, Беневоленский, 2017: 93).

Возникает вопрос: каким образом исследователи приходят к выводу, что социально ориентированные некоммерческие организации, не имеющие ни необходимой экономической основы, ни квалифицированного персонала, ни доверия со стороны населения, ни возможности доказать экономическую эффективность, тем не менее, рассматриваются как обладающие институциональными преимуществами?

Скорее, можно предположить, что обоснование передачи части функций оказания социальных услуг СО НКО вызвано не столько заботой о развитии «третьего сектора» и улучшением качества этих услуг для населения, сколько интересами государства, вынужденного искать способы диверсифицировать структуру социальной поддержки населения. На наш взгляд, причиной этой политики является попытка решить проблему перегруженности государственной инфраструктуры деятельностью, связанной с выполнением социальных обязательств перед населением, поскольку это не соответствует требованиям международных финансовых организаций. В то же время, экономическая ситуация, в которой находится значительная часть населения России, не позволяет пойти на снижение уровня их социальной поддержки. Выход был найден в использовании некоммерческих организаций в качестве альтернативного канала такой поддержки, способного частично снизить нагрузку на государственные социальные учреждения.

Но, несмотря на всю важность решения этой задачи, следует оценить и риски, возникающие для основных акторов этого процесса – государства, населения, бизнеса и самого «третьего сектора».

Для государства инспирирование «сверху» подключения НКО к выполнению функций предоставления социальных услуг грозит увеличением общего объема финансовых расходов, связанных, помимо обеспечения прямых расходов на предоставление услуг, с материальной, методической, консультативной и пр. поддержкой НКО. Кроме того, как и всегда в случаях взаимодействия государства с негосударственным сектором, возрастает угроза усиления коррупции.

Население оказывается перед прямой угрозой снижения качества услуг, а возможно, и роста тарифов на эти услуги. Например, в исследовании, проведенном специалистами НИУ Высшей школы экономики, эксперты из числа представителей некоммерческого сектора в ходе дискуссии о тарифах на социальные услуги, высказали мнение, что «один из основных барьеров, препятствующих расширению участия НКО в социальном обслуживании граждан в России, – это низкий уровень тарифов на социальные услуги, оказываемые НКО за бюджетный счет... Уровни тарифов на социальные услуги, устанавливаемые РОИВ для негосударственных поставщиков, зачастую сегодня не компенсируют полный круг затрат организации (Мерсиянова, Беневоленский, 2017: 89).

В сфере малого бизнеса можно ожидать усиление недобросовестной конкуренции. Все большее число предпринимателей начинают регистрировать свои организации как некоммерческие. Благо сделать это нетрудно – достаточно упоминания в уставе НКО хотя бы одного социально ориентированного направления деятельности. Предприятия мелкого бизнеса, переходя в статус социальных, начинают ориентироваться на госзаказ и грантовую поддержку и получают очевидные конкурентные преимущества, окончательно забывая идею создания в экономике конкурентной предпринимательской среды.

В сфере НКО также можно ожидать серьезных структурных трансформаций. В «третьем секторе» начнут формироваться два кластера, осуществляющих свою деятельность на принципиально разной основе. С одной стороны, будет происходить коммерциализация этой сферы и формирование кластера исполнителей общественно полезных услуг. Одновременно, будет создан другой кластер, объединяющий организации, осуществляющие свою деятельность на безвозмездной основе. Таким кластером, вероятно, станет волонтерское движение, нормативно-правовая база для которого сегодня активно разрабатывается. Сегодня в Российской Федерации уже зарегистрировано более 175 ООО волонтеров, 9 550 организаций, 11 500 мероприятий. Ежедневно на платформе регистрируются более 500 волонтеров, 50 организаций, 150 проектов и мероприятий¹. В декабре 2018 г.

¹ Справка по исполнению плана мероприятий по развитию волонтерского движения в Российской Федерации Министерства экономического развития России. С.4. Available at: URL: https://www.oprf.ru/files/1_2018dok/Otchet_minekonomrazvitiya27122018.pdf. (дата обращения: 15.12.2018).

распоряжением Правительства была утверждена Концепция развития волонтерства в России до 2024 г. Вице-премьер Татьяна Голикова заявила, что к 2024 г. правительство намерено привлечь к волонтерской деятельности 20% россиян, или 30 млн чел.¹. Скорее всего, центрами организации волонтерского движения станут учебные заведения, в которых их проще организовывать (и отчитываться). Возможно, одновременно в рамках этого движения будут подготовлены общественные активисты к президентским выборам 2024 г.

Одним из следствий такой политики станет изменение положения гражданских активистов и неформальных общественных организаций. Аналитики Общественной палаты РФ еще в 2017 г. фиксировали, что «растет разрыв между неформальными гражданскими инициативами и «организованным общественным сектором» (Доклад о состоянии ..., 2017 г.: 32). Можно ожидать, что чем дальше, тем во все большей мере структуры гражданского общества начнут развиваться в двух параллельных реальностях. Первая – это формальные, системные организации, связанные с функционированием социально ориентированных НКО. Вторая – это «неформальные», «несистемные», общественные организации, связанные с гражданскими инициативами, в том числе политического характера. Органы власти и общественные палаты в регионах будут стремиться отождествить сектор НКО, выполняющий функции предоставления социальных услуг, со всем гражданским обществом, поскольку это простой способ получения свидетельств о его развитии. При этом будет теряться из вида сфера деятельности общественности и гражданских инициатив неформального характера. Показательной в этом отношении является реакция системных структур гражданского общества на периодически возникающие общественные дискуссии, инициируемые «несистемными» гражданскими активистами, общественностью, например, по поводу градостроительных планов или экологических проблем. Так, в г. Сургуте – крупнейшем городе Югры – в течение года шел спор между администрацией города и общественностью по поводу судьбы парковой зоны, так называемого «Парка за Саймой». В ходе жарких дискуссий и противостояний, за которыми внимательно следили горожане, высказались все – городские активисты, чиновники, депутаты, журналисты. Все, кроме некоммерческих организаций (которых, напомним, в автономном округе более двух тысяч) и региональной Общественной палаты.

Выводы. Признаки стагнации деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, не сумевших в течение предыдущего периода обеспечить материальную базу этой деятельности и заручиться общественной поддержкой, вместе с необходимостью диверсифицировать каналы предоставления социальных услуг населению заставили государство предпринять усилия по активизации этой деятельности «сверху». Однако, наряду с позитивными результатами расширения сферы деятельности НКО в социальном секторе, этот процесс несет и скрытые риски для всех его участников. Такими рисками, в первую очередь, является увеличение расходов государства на социальную сферу, снижение качества предоставления социальных услуг населению, маргинализация той части организаций гражданского общества, которые останутся вне сектора взаимодействующих с государством НКО.

Финансовая поддержка

Статья подготовлена в рамках выполнения государственного задания на научно-исследовательские работы от Департамента образования и молодежной политики Ханты-Мансийского автономного округа.

Библиографический список

- Громова, М. Н., Мерсиянова, И. В. (2016) 'Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности', *Гражданское общество в России и за рубежом*, 1, сс. 39–44. [Gromova, M. N., Mersyanova, I. V. (2016) 'State Support of the Non-Profit Sector and Issue of Estimation of its Efficiency' [Gosudarstvennaya podderzhka NKO i problema upravleniya, 2, сс. 83–102. [Mersyanova, I. V., Benevolenskii, V. B. (2017) 'NPOS as social services providers: organizational weaknesses verification' [NKO kak post-avshchiki sotsial'nykh uslug: verifikatsiya slabykh storon], *Public Administration Issues*, 2, pp. 83–102. (In Russ.)].
Форсайт гражданского общества (2017) О разви-

¹ Владимир Путин просил не «забюрокрачивать» волонтерское движение в России. Available at: URL: <https://www.newsru.com/russia/27dec2018/volunteer.html> (дата обращения: 15.12.2018).

lema otsenki ee effektivnosti], *Civil Society in Russia and Abroad*, 1, pp. 39–44. (In Russ.).

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 г. (2017) Москва: Общественная палата РФ, 100 с. [Report on the state of civil society in the Russian Federation for 2017 [Doklad o sostoyanii grazhdanskogo obshchestva v Rossiiskoi Federatsii za 2017 god] (2017). Moscow: Civic Chamber of the Russian Federation Publ., 100 p. (In Russ.).]

Мерсиянова, И. В., Беневоленский, В. Б. (2017) 'НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон', *Вопросы государственного и муниципального*

тии гражданского общества и некоммерческого сектора в России Информационно-аналитический бюллетень. Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. № 2 (13). [Foresight of civil society. Information and analysis bulletin on the development of civil society and nonprofit sector in Russia [Forsait grazhdanskogo obshchestva. Informatsionno-analiticheskii byulleten' o razvitii grazhdanskogo obshchestva i nekommercheskogo sektora v Rossii] (2017), 2(13). Center for Studies of Civil Society and the Non-profit Sector at the National Research University Higher School of Economics. (In Russ.).]

Информация об авторах

Мартынов Михаил Юрьевич – доктор политических наук, доцент, главный научный сотрудник Сургутского государственного университета. E-mail: martynov.mu@gmail.com (ORCID: 0000-0002-8245-7359. ResearcherID: F-8115-2019).

Ушакова Надежда Владимировна - кандидат исторических наук, БУ ВО «Сургутский государственный университет», доцент кафедры политико-правовых дисциплин. E-mail: ushakova_nv@rambler.run (ORSID: 0000-0003-4752-2175. ResearcherID: F-4358-2019).

Статья принята к печати: 30.04.2019

NONPROFIT ORGANIZATIONS IN THE SYSTEM OF SOCIAL SERVICES IN RUSSIA: TRENDS AND RISKS (A CASE STUDY OF THE KHANTY-MANSI AUTONOMOUS OKRUG–YUGRA)

M. Yu. Martynov
Surgut State University
N. V. Ushakova
Surgut State University

Abstract

At the moment, there is a strong tendency for the active participation of the Russian Federation government in forming civil society organizations, such as non-profit organizations (NPOs) and volunteering institutes, 'from above'. The risks and perspectives of the 'third sector' development are analyzed based on the situation in the Khanty-Mansi Autonomous region taken as an example. The research methods used are analysis of the official statistics data, Gallup poll and focus group discussions.

Socially orientated nonprofit organizations did not succeed in providing a resource base for their activity and in gaining public backing, which can be regarded as signs of stagnation. Together with the need to diversify the channels of providing social services to the population, this forced the government to take measures to intensify the activity from above. However, along with the positive effects of increasing the scope of NPOs activities in the social sector, this process causes hidden risks for all its participants. Among them, there are increasing social expenditures, deterioration in the quality of social services, social exclusion of the civil society organizations which will stay beyond the sector of NPOs collaborating with the government.

The author concludes that the partial transfer of the functions related to social services to NPOs is not only due to the government's interest in developing the 'third sector' and improving the quality of social services but also because of the government's need to seek other channels to diversify the structure of social services.

Keywords: non-profit organizations; third sector; civil society; social services provider.