

Социальная политика. Социальная структура

© 2019 г.

М.Ю. МАРТЫНОВ

СОЦИАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ – ОБРЕТЕНИЕ ЛЕГИТИМНОСТИ?

МАРТЫНОВ Михаил Юрьевич – доктор политических наук, доцент, главный научный сотрудник Сургутского государственного университета, Сургут, Россия (martinov.mu@gmail.com).

Аннотация. Под легитимностью предлагается понимать признание в общественном мнении исследуемых институтов как общественно необходимых. Применительно к некоммерческим организациям (НКО) можно утверждать, что хотя состоялась их успешная легализация в социально-экономическом пространстве современной России, но легитимация их деятельности остается проблемной, поскольку результаты социологических опросов говорят о недоверии к НКО значительной части граждан. В статье анализируются факторы легитимности социально-ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО) на примере ХМАО. На основе анализа материалов специально организованной автором фокус-группы отмечаются несоответствие структуры направлений деятельности СОНКО социальным потребностям населения, а также высокие транзакционные издержки их деятельности. Относительно низкий сегодняшний уровень легитимности российских СОНКО свидетельствует, что к выполнению своей функциональной миссии готова лишь очень небольшая часть некоммерческого сектора.

Ключевые слова: некоммерческие организации • гражданское общество • поставщик социальных услуг • легитимность институтов

DOI: 10.31857/S013216250007102-5

Логика исследования социальных институтов в каждой стране во многом задается особенностями их появления и развития. Например, дискуссии о деятельности некоммерческих организаций за рубежом предшествовал период спонтанного развития самих организаций. Опыт такого развития был первоначально обобщен общественными активистами и лишь затем стал предметом научных исследований. Первоначально это было изучение кейсов отдельных социальных предприятий, и только после этого начался этап теоретического осмысления места нового формирующегося сектора в структуре экономики [Borzaga et al., 2011: 282]. Поскольку в странах с развитой рыночной экономической структурой НКО развивались таким «естественно-экономическим» путем «снизу», то не возникало и проблемы их экономической легитимации.

Под экономической легитимностью мы будем понимать признание в общественном мнении данных экономических институтов как общественно необходимых, имеющих право

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

на существование. Такое признание является основой общественного доверия, выступающего, в свою очередь, необходимым условием их эффективного функционирования.

Данная проблема в западных странах, таким образом, не оказалась значимой. В центре исследований зарубежных авторов были, в первую очередь, факторы преимущества некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг. Эти преимущества, описываемые как низкие транзакционные издержки и незаинтересованность в получении прибыли, нашли свое обобщение в теории «общественных благ», которую предложил американский экономист Б. Вайсброд [Weisbrod, 1978]. Данная теория указывает на ограниченность возможностей государственных институтов обеспечить широкий спектр общественных потребностей, что порождает дефицит специфических благ. Это, в свою очередь, приводит к появлению социальных предприятий, основная цель которых состоит в том, чтобы удовлетворить данный спрос в качестве альтернативного производителя общих благ, вытесняя государственные учреждения, как менее эффективные [Borzaga et al., 2011: 283].

Российский опыт исследования некоммерческих организаций также определялся специфической логикой их развития. В условиях «догоняющей» модернизации эти институты, формально считающиеся акторами гражданского общества, фактически формировались в большей мере государством «сверху» и в соответствии с его целями. Как подчеркивают российские исследователи, предпосылкой появления социально-ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО) явилось то, что прежняя система, при которой государство было единственным поставщиком и гарантом выполнения социальных обязательств, изжила себя, породив стремление государства «передать часть своих социальных обязательств гражданам, рынку и общественным институтам (прежде всего малому бизнесу и НКО)» [Тарасенко, 2015: 132].

Проект формирования сектора СОНКО опирался на разработанную на основе зарубежного опыта теоретическую основу. Преимущество оказалось отдано либеральной модели развития третьего сектора, характерной для США и Великобритании. Она отличается низким уровнем участия государства в регулировании деятельности некоммерческих организаций, а также форсированным переходом к их коммерциализации [Тарасенко, 2015: 101–102]. Развитие третьего сектора рассматривается как процесс экономической самоорганизации, для успеха которого достаточно создать необходимые институты и устранить бюрократические препятствия. Участие государства видится лишь в создании правовых механизмов деятельности НКО и ресурсной поддержке.

С точки зрения сторонников этого подхода, очевидны преимущества НКО в качестве поставщиков социальных услуг по сравнению с государственной системой, решающей проблемы за счет мобилизации и перераспределения ресурсов по государственному каналу. Поэтому они и должны заменить прежнюю «советскую» («собесовскую») систему [Справится ли государство..., 2011: 6–8]. В результате подобной либерализации социальной системы на рынок социальных услуг не только выходит все больше некоммерческих организаций, но и идет процесс приватизации системы социальной защиты и создания рынка социальных услуг [Тарасенко, 2014: 17–18].

Последствия проведенной в свое время в России приватизации и перехода к рыночным отношениям в их либеральном варианте оцениваются сегодня достаточно противоречиво, что предполагает тем более осторожную и взвешенную оценку этих перспектив применительно к социальной сфере. Ведь уже сегодня разгосударствление социальных услуг привело к тому, что в рамках «оптимизации расходов на содержание сети государственных учреждений социального обслуживания государство тратит на выполнение социальных обязательств все меньше средств» [Климова, 2017: 49]. Это предьявляет особые требования к эмпирической проверке теоретических предположений о готовности СОНКО к успешной деятельности в сфере предоставления социальных услуг и к критериям подобной оценки. В этом контексте такой индикатор успешности развития СОНКО, как общественное одобрение их деятельности, которое можно назвать экономической легитимностью данного института, является весьма важным. Целью данной статьи является

оценка факторов, определяющих процесс легитимации социально-ориентированных некоммерческих организаций в современной России.

Начало процессу легитимации СОНКО положила легализация данного института в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» 1996 г.¹ Отметим, что участие государства в развитии некоммерческого сектора сводилось главным образом к его ресурсной поддержке – финансовой, имущественной, информационной, консультационной, а также поддержке в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев (волонтеров). Предусматривались налоговые льготы и возможность закупок у СОНКО товаров и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Проявлением такой поддержки стало введение для некоммерческих организаций, зарекомендовавших себя как безупречных партнеров государства в решении социальных проблем общества, нового правового статуса – исполнителей общественных услуг. Оно было анонсировано Президентом РФ В.В. Путиным в обращении к Федеральному собранию в 2015 г. На поддержку СОНКО Президент предложил направить до 10% средств региональных и муниципальных социальных программ².

Важной частью общественного дискурса, способствующей легитимации СОНКО, стали научные исследования. Лидером в изучении СОНКО является Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, который регулярно публикует тематические доклады и информационно-аналитические бюллетени³. Хотя их авторы отмечают, что некоммерческие организации, выходящие на рынок социальных услуг за бюджетный счет, сталкиваются с такими проблемами, как слабая экономическая база [Мерсиянова, Беневоленский, 2017: 86], преимущества НКО в качестве поставщика таких услуг у них не вызывают сомнений: НКО быстрее и тоньше улавливают настроения и запросы граждан, способствуют своевременной диагностике и упреждающему разрешению общественных проблем, эффективнее изыскивают ресурсы для решения приоритетных социальных задач и т.д.⁴ Исследователи приходят к выводу, 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].

Исследования, свидетельствующие об успешном в целом развитии сектора СОНКО в современной России, подкрепляются официальной статистикой. К началу 2018 г. в Российской Федерации было зафиксировано 90 852 некоммерческие организации. Из них 8 854 НКО зарегистрировано в 2017 г. [Россия в цифрах, 2018: 164]. По данным доклада Министерства экономического развития РФ в 2018 г., ассигнования федерального бюджета на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций увеличены с 9,1 млрд рублей в 2016 г. до 12,9 млрд рублей в 2017 г. Выросла финансовая поддержка НКО и со стороны органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: общий объем средств, переданных субъектами Российской Федерации, в 2017 г. составил более 24 млрд рублей. Данные средства были распределены между 4,1 тыс. СОНКО, услуги которых получили более 6 млн человек. Зафиксирован

¹ Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 15.05.2019).

² Послание Президента Федеральному собранию 3 декабря 2015 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 15.05.2019).

³ Мониторинг состояния гражданского общества. URL: <https://grans.hse.ru> (дата обращения: 12.03.2019).

⁴ Форсайт гражданского общества // О развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в России. Информационно-аналитический бюллетень. Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора. 2017. № 2(13). С. 13.

устойчивый рост численности добровольцев в некоммерческих организациях с 1 146 тыс. человек в 2011 г. до 2 731 тыс. человек в 2017 г.⁵

Весьма показательны статистические данные о гражданах, принявших участие в мероприятиях СОНКО. Сегодня их по России в целом 591,3 на 1 тыс. человек. Даже в самых «отстающих» регионах этот показатель составляет около 100 человек, вовлеченных в деятельность СОНКО, на 1 тыс. жителей [Артамонова, 2018: 62–63]. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе (ХМАО), насчитывающем более тысячи СОНКО, включенных в единый реестр поставщиков социальных услуг, в 2018 г. 175 тыс. человек, или почти каждый десятый житель автономного округа, воспользовались их услугами⁶. Конечно, нужно учесть, что предоставление статистической информации о своей деятельности самими СОНКО при недостаточной разработанности регламентов предоставления аналитической отчетности может вести к некоторому преувеличению статистических данных о включенности граждан в эти мероприятия. Отечественные исследователи уже говорили о «сомнительности метода опросов резидентов при оценке общественных институтов» [Заостровцев, 2010: 165]. Тем не менее рост самого сектора предоставления услуг СОНКО не вызывает сомнений.

Опираясь на статистические данные, свидетельствующие о высоких темпах развития НКО, исследователи делают вывод о существенном увеличении доли некоммерческого сектора в общей структуре экономики. [Артамонова, 2017]. Подчеркивается, что, хотя их деятельность имеет социальную направленность и не предполагает получение прибыли, объем выпуска продукции и услуг НКО сопоставим с объемом производства некоторых отраслей экономики (например, компьютерной и офисной техники) [Косыгина, 2017: 4].

Создание правовых основ функционирования НКО, поддержка политическими институтами и аргументированное обоснование в научном дискурсе их преимуществ свидетельствуют об успехах некоммерческих организаций в социально-экономическом пространстве современной России. Однако когда мы обращаемся к результатам социологических опросов граждан, становится очевидным, что с экономической легитимацией их деятельности дело обстоит не так просто.

Общероссийский опрос ВЦИОМ в 2005 г. показал невысокую информированность граждан о деятельности НКО: 3% респондентов лично сталкивались с их деятельностью, 9% определенно знали о работе НКО в своем регионе, 32% что-то слышали об этом, а каждый второй (51%) ничего не знал об их деятельности⁷. Согласно опросу «Левада-Центра» в 2013 г., 52% граждан не имели четкого представления о том, чем занимаются некоммерческие организации, знали о них 16%, никогда не слышали 29%. Еще 12% участников этого опроса были уверены, что единственная цель некоммерческих организаций – «выбивание» грантов⁸. Когда в опросе 2019 г. респондентам «Левада-центра» было предложено оценить роль НКО в числе других общественных институтов, НКО заняли предпоследнее место в этом рейтинге, включавшем 18 позиций⁹.

Аналогичные результаты дают и опросы в регионах. Так, исследование, проведенное в 2014 г. в Томской области, свидетельствует, что, хотя общая информированность об НКО

⁵ Минэкономразвития России подготовлен доклад о деятельности и развитии СОНКО. URL: <http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/4439> (дата обращения: 12.03.2019).

⁶ Об исполнении плана мероприятий («дорожной карты») по поддержке доступа негосударственных организаций (коммерческих, некоммерческих) к предоставлению услуг в социальной сфере в Ханты-Мансийском автономном округе–Югре на 2016–2020 годы за 2018 г. Распоряжение Правительства ХМАО–Югры от 19 апреля 2019 г. № 188-пн. URL: <https://admhmao.ru/dokumenty/proekty-gravitelstva/> (дата обращения: 25.07.2019).

⁷ Некоммерческие организации в России: зачем они нужны, и где им брать деньги? URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=2086> (дата обращения: 12.05.2019).

⁸ Россияне поддерживают жесткие меры в отношении НКО. URL: <https://www.levada.ru/2013/07/11/rossiyane-podderzhivayut-zhestkie-mery-v-otnoshenii-nko/> (дата обращения: 12.05.2019).

⁹ Роль институтов. URL: <https://www.levada.ru/2019/03/04/rol-institutov-2/> (дата обращения: 12.05.2019).

повышается, но одновременно увеличивается доля тех, кто не знаком с деятельностью именно томских некоммерческих организаций. Крайне невелика доля респондентов, которые лично участвовали в работе этих организаций или могли назвать какие-то конкретные организации [Абрамова, Сухушина, 2015: 14].

Приведем результаты проведенного нами опроса в Ханты-Мансийском автономном округе в марте-апреле 2018 г.¹⁰ 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% участников опроса. Еще 25,1% «что-то слышали о такой деятельности». 54,7%, т.е. большинство, как выяснилось, ничего о ней не знают. Положительно оценили необходимость НКО 43,9% опрошенных. Часть респондентов (9,2%) считают, что эти организации фактически ничего не делают, а 28,2% опрошенных считают, что они не имеют реальной силы и влияния для решения практических задач.

При объяснении очень низкой доли респондентов, заявивших, что получили услуги от СОНКО, следует учитывать, что опрашиваемые далеко не всегда связывают с СОНКО мероприятия, в которых им реально приходилось участвовать. Например, человек мог побывать на национальном празднике, по привычке полагая, что организатором является муниципалитет, и совершенно оставив без внимания, что таковым выступила некоммерческая организация. Но поправка на подобную недостаточную информированность кардинально ситуацию не меняет. Как видно по вышеприведенным результатам исследования в Томской области, улучшение информированности о деятельности СОНКО не ведет к повышению их авторитета и легитимности.

Налицо очевидное противоречие. С одной стороны, мы располагаем результатами исследований и статистическими данными, свидетельствующими о более чем успешной деятельности СОНКО. С другой стороны, обескураживает нейтральное или даже враждебное отношение к ним основной части граждан. Складывается классическая ситуация, когда общественный институт легален, но не легитимен. И этому нужно найти объяснение.

Такую попытку автор предпринял в ходе фокус-группы в мае 2019 г. В ней приняли участие муниципальные служащие, которые по должностным обязанностям непосредственно взаимодействуют с НКО, а также вузовские преподаватели и гражданские активисты. От приглашения членов НКО сознательно отказались, поскольку важно было получить суждения «со стороны».

Сначала участникам фокус-групп было предложено на основе представленных данных (о мерах поддержки некоммерческого сектора и показателей статистики) дать экспертную оценку, какая примерно доля населения автономного округа должна быть охвачена услугами СОНКО. Задание вызвало оживленную дискуссию, но, в конце концов, участники пришли к выводу, что она должна составить не менее 10%, что соответствует официальной статистике. После этого членам фокус-группы были продемонстрированы результаты опроса населения автономного округа, согласно которым охват услугами примерно в 5 раз ниже. Модераторы сформулировали перед участниками дискуссии проблемную ситуацию: почему, несмотря на значительные усилия по развитию СОНКО, реально фиксируемый массовым опросом охват граждан предоставляемыми ими услугами столь незначителен?

Суммируя результаты последовавшей дискуссии, можно сформулировать два фактора, объясняющие, по мнению участников, недостаточную эффективность СОНКО.

¹⁰ Генеральной совокупностью опроса являлись жители Ханты-Мансийского автономного округа старше 18 лет. Опрос ($N = 600$ человек) осуществлялся методом формализованного интервью по месту жительства по стратифицированной, многоступенчатой, районированной, квотной выборке, репрезентированной по полу, возрасту и уровню образования. Репрезентативность выборки обеспечивалась соблюдением половозрастной и образовательной структуры, а также пропорций между населением, проживающим в населенных пунктах различного типа (города Сургут, Нижневартовск, Лангепас, Нефтеюганск, поселок Федоровский, Белоярский район, Сургутский район). Статистическая ошибка выборки не превышает 3%.

Первой существенной проблемой было названо несоответствие структуры направлений деятельности СОНКО социальным потребностям населения. Участники фокус-группы обратили внимание на то, что, судя по представленным данным массового опроса, в качестве приоритетного направления деятельности СОНКО гражданами указывалась, например, «помощь пожилым людям, защита интересов и социальная адаптация инвалидов», а также «правозащитная деятельность». Между тем, судя по статистике, эти направления находятся на периферии внимания СОНКО. Зато львиную долю в их деятельности занимают услуги, которые респондентами к приоритетным не были отнесены, в том числе в сфере спорта, культуры, образования¹¹. Респонденты могут «не замечать» этих второстепенных услуг, даже если пользуются ими.

В качестве объяснения участники обсуждения предположили, что некоммерческие организации, пользуясь тем, что финансовая поддержка государства носит фактически «заявительный» характер, выбирают направления, по которым легче осуществлять деятельность, а не те, которые востребованы населением. Эксперты же, привлекаемые для оценок заявок, оценивают главным образом соблюдение формальных требований и возможность реализации, но не их необходимость для региона и востребованность населением. В результате, например, в Сургутском районе ХМАО 3/4 всех СОНКО занимаются деятельностью по сохранению и развитию национальных культуры и языка.

Вторую группу факторов, отмеченную участниками фокус-группы как существенно снижающих авторитет СОНКО, можно объединить под названием «высокие транзакционные издержки». Речь идет о том, что достаточно большой объем бюджетного финансирования, выделяемого в виде грантов, субсидий или собранных благотворительных средств, остается в распоряжении самих НКО, расходуясь в частности на выплаты вознаграждений своим членам.

Участникам фокус-группы было предложено оценить объем этих издержек. По их оценкам, данный объем составляет примерно от трети до половины общих затрат. Если такая оценка верна, то применительно к ситуации в автономном округе, где расходы на поддержку СОНКО составляют около 3 млрд рублей (или почти 15% средств, выделяемых на социальные программы), не менее 1 млрд рублей оседает в некоммерческих организациях. По общему мнению, участие в деятельности некоммерческой организации может стать источником хорошего заработка. По словам одного из участников обсуждения, во многих случаях *«СОНКО выступают просто посредниками. Не имея материальной базы и специалистов для выполнения мероприятий заявленной программы, они привлекают для этого малый бизнес, но часть средств оставляют себе. Отсюда – большие издержки»*.

Особо была отмечена связанная с этим тенденция перехода социальных предпринимателей в статус НКО. Участники обсуждения привели немало случаев, когда прибыль социального предпринимателя, при большей ответственности и больших трудовых затратах, оказывается ниже, чем вознаграждение, получаемое членом СОНКО, работающим в этой же сфере. Например, раньше ветеринарная клиника получала субсидию на оказание помощи бездомным животным. Теперь эту субсидию получает СОНКО, но она привлекает к выполнению работы специалистов той же самой клиники за оплату, меньшую, чем ранее, и меньше вознаграждения членов СОНКО, выполнивших посредническую миссию.

Еще чаще предприниматель, имея частное предприятие, дополнительно принимает на него социальные функции и одновременно регистрирует НКО, работающее в этой же сфере. Дальнейшие его действия в рамках такого «межсекторного взаимодействия» одна из участниц фокус-группы из числа муниципальных служащих описала следующим образом: *«Когда нужно делать закупки, он обычный предприниматель, когда следует получать налоговые льготы, – социальный предприниматель, а когда есть возможность участвовать в грантовой деятельности, он представляет НКО»*.

¹¹ Эти выводы участников дискуссии подтверждает и статистика: из 1 049 негосударственных поставщиков социальных услуг в ХМАО значительную часть составляют поставщики в сфере культуры (235) и образования (196).

Конечно, результаты исследования, проведенного в одном регионе, недостаточны для обобщающих выводов. Но они совпадают с наблюдениями других исследователей. В первую очередь это относится к избирательному характеру направлений, осуществляемых СОНКО. Например, как пишет И.В. Мерсиянова, государственное финансирование за рубежом наиболее часто направляется на поддержку организаций, нацеленных на «обеспечение гражданских прав, равенства доступа к социальным услугам для уязвимых групп населения, социальной сплоченности и гражданского участия, реабилитацию бывших заключенных, а также организациям, работающим в области институционального развития и поддержки третьего сектора». В наименьшей мере оно касается поддержки общественного сектора, работающего в сферах культурно-досуговой, религиозной, сохранения культурного наследия. В России же субсидии НКО преобладают именно в сферах культуры, рекреации, здравоохранения. В сферах образования и исследований – это контракты услуг на поставку товаров и услуг для органов власти [Мерсиянова, 2013: 28]. Статистические данные по Российской Федерации также подтверждают, что в качестве преобладающих сфер деятельности СОНКО остаются образование, здравоохранение и социальное облуживание¹². Соответственно, и в числе приоритетных направлений финансирования оказались услуги образования и физической культуры.

Конкурсные процедуры не в состоянии повлиять на эту ситуацию. Исследования условий конкурсного отбора, проведенные среди 11 регионов-лидеров по доле «бюджетных средств консолидированного бюджета субъекта РФ», показали, что критерии этого отбора носят в большинстве случаев формальный характер. Такими критериями являются, например, «наличие опыта работы в заданной сфере», «наличие у организации антикоррупционной политики», «доля работников организации, имеющих высшее образование» (хотя речь шла об оказании социально-бытовых услуг) и т.д. [Рудник, Куштанова, 2018: 117–137]. Фактически органы власти не управляют направлениями оказания услуг силами СОНКО.

Еще одно исследование в 8-ми субъектах Федерации заключалось в анализе ситуации на региональных квазирынках социальных услуг. Источником данных выступали протоколы рассмотрения и оценки котировочных заявок, размещенных на официальном сайте РФ. Исследование показало предельно широкое толкование понятия социальной услуги региональными и муниципальными властями, в результате чего часто виды услуг, «популярные» среди некоммерческих организаций, не являются существенно значимыми для территории. В качестве примера можно назвать социально-психологические и социально-правовые услуги в виде консультативной помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации [Суслова, 2014: 82].

Предлагаемые меры (вроде повышения прозрачности конкурсной процедуры, выполнения требования о публикации списка участников и пр.) существенно на ситуацию не повлияют. Более действенным, по мнению участников упомянутой ранее фокус-группы, могло бы стать требование к органам управления разрабатывать технические задания под выделяемые для СОНКО средства. Правда, это предложение встретило критику муниципальных служащих. Судя по их реакции, на сегодняшний день у этих органов нет ни ресурсов, ни желания конкретизировать условия конкурса. Кроме того, это существенно снизит число заявителей, что поставит под угрозу выполнение пресловутого норматива выделения для СОНКО 10–15% бюджета социальных программ. В конечном счете, результатом во многих случаях становится предоставление СОНКО услуг в сферах, которые интересны для них, но не для населения.

Эта тенденция характеризует грантовую деятельность НКО, свидетельствуя, что ее направления совершенно не совпадают с общественными запросами. Анализ В.В. Смирновым грантовой деятельности российских некоммерческих организаций позволил ему сделать вывод: несмотря на значительные государственные затраты, «в России формируется

¹² Минэкономразвития России подготовлен доклад о деятельности и развитии СОНКО. URL: <http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/4439> (дата обращения: 12.03.2019).

набор деструктивных практик в сегменте НКО. ...При этом деятельность значительной части НКО носит имитационный характер, не способствуя позитивным трансформациям» [Смирнов, 2016: 69]. Другой проблемой выступает высокий уровень транзакционных издержек СОНКО, связанный с «филантропическим» поведением руководства, выплачивающим в ряде случаев сотрудникам организации высокую заработную плату.

В международном документе по руководству системой национальных счетов в определении НКО недвусмысленно указывается, что их члены редко получают вознаграждение за работу и «не руководствуются преимущественно коммерческими целями и соображениями». Поэтому «там, где чрезмерно высокая заработная плата или дополнительные доходы нерегулярного характера свидетельствуют о том, что организации не соблюдают требования, касающиеся нераспределения прибыли, имеются основания для отношения к этой организации как к коммерческой корпорации. В национальном законодательстве, как правило, предусматривается положение, касающееся лишения по этим причинам некоммерческого статуса, хотя механизм осуществления таких положений закона, обычно оказывается несовершенным»¹³.

Помимо правового механизма серьезным средством влияния на адекватное использование средств СОНКО мог бы явиться механизм оценки достижения целей предлагаемых ими программ, сопровождаемый созданием базы данных участников мероприятий. Однако создание такого механизма крайне затруднительно, поскольку основным видом отчетности организаций на сегодняшний день является финансовая. В результате, подчеркивают исследователи, «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].

Нерегламентированный характер аналитической отчетности позволяет СОНКО, например, вместо предоставления базы данных участников мероприятий ограничиваться примерными оценками, которые дают сами СОНКО. Эти оценки становятся основой статистических показателей, нередко завышенных. Отечественные исследователи говорили о «сомнительности метода опросов резидентов при оценке общественных институтов» [Заостровцев, 2010: 165].

Еще одной угрозой репутации НКО становится увеличивающееся число сообщений о фактах коррупции в их среде. В ряде регионов в нелицеприятные скандалы выливается ситуация с распределением грантов. Журналистские расследования выявляют многочисленные нарушения условий конкурсного отбора, «кумовства» и недопустимых аффилиаций¹⁴. Неспособность СОНКО, занятых деятельностью на невостребованных направлениях, решать социально значимые проблемы, дополняясь сведениями (возможно, значительно преувеличенными) о доходах их членов, не говоря уже о случаях коррупции, формирует негативную реакцию общественного мнения, блокируя легитимацию сектора СОНКО.

Скорее всего отмеченные проблемы в развитии СОНКО характерны не только для России. Определенное разочарование в их эффективности заставляет искать новые пути поддержки социальной сферы негосударственными средствами. Одним из таких решений является перенос акцента с СОНКО на малое предпринимательство в этой сфере¹⁵.

Исследователь некоммерческого сектора Л. Саламон описывает опыт использования программно-ориентированных социальных инвестиций в малый бизнес, с успехом

¹³ Руководство по некоммерческим организациям в Системе национальных счетов // Методологические исследования. Серия F. № 91. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 2006. С. 19.

¹⁴ См., например: Костромские НКО. Битва за гранты. URL: <https://7x7-journal.ru/item/92356> (дата обращения: 12.03.2019).

¹⁵ Результаты вышеприведенного исследования в Югре также подтверждают, что предпринимательство в социальной сфере эффективнее деятельности некоммерческих организаций. Здесь меньше транзакционных издержек и больше соответствия общественным потребностям. Поэтому столь нежелательной является наметившаяся тенденция перехода социальных предпринимателей в сферу НКО.

применяемый в ряде развивающихся стран и заменяющий менее эффективные инструменты, вроде государственных субсидий, грантов, фондов, пожертвований и пр. [Саламон 2016: 9–10]. В таком подходе много преимуществ, включая прямое обращение к производителям социальных услуг – к малому бизнесу, минуя посредников в лице общественных структур.

Подводя итоги, отметим, что исследования сектора социально-ориентированных некоммерческих организаций, опирающиеся на статистические показатели или экспертные опросы членов этих организаций, безусловно, важны, но самым объективным критерием успешности их деятельности остаются социологические опросы населения, отражающие уровень легитимности, общественного признания данных институтов. То, что на протяжении 15-ти лет социологического наблюдения за СОНКО низкий уровень легитимности сохраняется, свидетельствует, что проблемы их развития носят системный характер, и поэтому быстрого улучшения ситуации вряд ли следует ожидать.

В теоретическом обосновании развития СОНКО в России, как представляется, несколько абсолютизирована роль формальных институтов (организаций). Создание таких институтов действительно играет огромную роль, но только если опирается на соответствующую систему общественных отношений. Переход от «собесовской» системы предоставления социальных услуг к партнерской (с участием СОНКО) предполагал отношения, которые могли бы сложиться в России по итогам экономических реформ в случае обретения гражданами собственности и экономической самостоятельности. Поскольку этого в полной мере не произошло, то не слишком изменилась и суть перераспределительного характера социально-экономической системы. Поэтому оптимальным механизмом оказания социальных услуг остается прежняя – государственная, «собесовская». Нынешнее отношение населения к деятельности СОНКО отражает, в том числе, опасения разрушения прежнего системного характера предоставления социальных услуг, поскольку под предлогом успешности СОНКО может происходить снижение участия государства в социальной сфере.

Легитимация СОНКО в глазах граждан – не самоцель, а лишь главный индикатор готовности этих организаций к принятию на себя функций по оказанию социальных услуг. Сегодняшний уровень легитимности свидетельствует, что к выполнению такой миссии готова лишь небольшая часть некоммерческого сектора производителей этих услуг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Абрамова М.О., Сухушина Е.В. Отношение населения к общественным организациям как маркер гражданского общества // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2015. № 1(29). С. 5–15.
- Артамонова А.С. Оценка состояния сектора некоммерческих организаций // Социальное пространство. 2017. Вып. 3(10). С. 1–9.
- Артамонова А.С. Функционирование социально-ориентированных некоммерческих предприятий в российских регионах // Проблемы развития территории. 2018. Вып. 5(97). С. 55–67.
- Громова М.Н., Мерсиянова И.В. Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 39–44.
- Заостровцев А. Модернизация и институты: количественные измерения // Пути модернизации: траектории, развилки и тупики: Сборник статей / Под ред. В. Гельмана, О. Маргария. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2010. С. 151–183.
- Климова С.Г. Смыслы и практики разгосударствления социальных услуг // Социологические исследования. 2017. № 2. С. 48–56.
- Косыгина К.Е. Место некоммерческого сектора в региональной экономической системе // Вопросы территориального развития. 2017. Вып. 4(39). С. 1–14.
- Мерсиянова И.В. Влияние финансирования российских НКО на оценку их работы // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 3. С. 25–31.
- Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 83–102.
- Россия в цифрах: 2018. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2018.
- Рудник Б.Л., Куштанова Е.В. Привлечение НКО к оказанию социальных услуг: прозрачность применяемых процедур // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 117–137.

- Саламон Л. Финансовый рычаг добра: Новые горизонты благотворительности и социального инвестирования. М.: Альпина Паблишер, 2016.
- Смирнов В.А. Проектная деятельность российских некоммерческих организаций: ключевые проблемы и противоречия // Социологические исследования. 2016. № 2. С. 62–69.
- Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем. 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. М.: ВШЭ, 2011.
- Суслова С.В. Некоммерческие производители на региональных квазирынках социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 72–89.
- Тарасенко А. Некоммерческий сектор в странах Европейского союза и России в контексте трансформации государства благосостояния. СПб.: Норма, 2015.
- Тарасенко А.В. Концепты третьего сектора и гражданского общества в контексте теории демократии, управления и экономического развития: Препринт М-36/14. СПб.: ЕУ в СПб., 2014.
- Borzaga C., Depedri S., Tortia E. Testing the Distributive Effects of Social Enterprises: The Case of Italy // Sacconi L., Degli Antoni G. (eds) *Social Capital, Corporate Social Responsibility, Economic Behaviour and Performance*. London: Palgrave Macmillan, 2011. P. 282–303.
- Weisbrod B. *The Voluntary Nonprofit Sector: an Economic Analysis*. Lexington, MA: Lexington Books, 1978.

Статья поступила: 24.04.19. Финальная версия: 22.07.19. Принята к публикации: 30.07.19.

SOCIALLY ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS – ACQUIRING LEGITIMACY?

MARTYNOV M.Yu.

Surgut State University, Russia

Mikhail Yu. MARTYNOV, Dr. Sci. (Pol.), Prof., Principal Researcher, Surgut State University, Surgut, Russia (martinov.mu@gmail.com).

Acknowledgements. The article presents results of a research project funded by the Department of Education and Youth Policy of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug.

Abstract. Economical legitimacy presupposes realization and recognition of given economic institutions as necessary and having in public opinion the right to exist. This recognition serves as a basis for social trust, which, in turn, appears as an essential condition for their effective operation. Due to the conditions of the «catch-up» modernization those institutions were mostly shaped by the state, and the problem of social recognition is quite relevant for them.

In general, legal basis for non-profits, support from political institutions and well grounded reasoning of their advantages in scientific discourse are a sign of successful legalization of non-profit organizations in the social and economic space of modern Russia. However, things are not as simple with their economic legitimacy. Conflicting results show mistrust for them in major part of population. The legitimacy factors of socially oriented non-profits are being analyzed in the article. Discrepancy between the structure of focus area of socially oriented non-profit organizations and social needs of the general public is pointed out, as well as high transaction costs. Economic legitimacy of socially oriented non-profits serves as an indicator of such organizations being ready to take upon themselves the social services provision. The legitimacy level today shows that a very small part of the non-profit sector of such services is ready for that mission.

Keywords: non-governmental organizations, third sector, civil society, social services provider.

REFERENCES

- Abramova M.O., Sukhushina E.V. (2015) Attitudes of the Tomsk Region Population to Non-profit Associations as a Marker of Civil Society. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sociologiya. Politologiya* [Bulletin of Tomsk State University. Philosophy. Sociology. Political Science]. No. 1(29): 5–15. (In Russ.)
- Artamonova A.S. (2017) Assessment of the State of the Nonprofit Organizations Sector. *Social'noe prostranstvo* [Social Area]. No. 3(10): 1–9. (In Russ.)
- Artamonova A.S. (2018) The Functioning of Socially-Oriented Non-profit Organizations in Russian Regions. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Territory's Development]. No. 5(97): 55–67. (In Russ.)
- Borzaga C., Depedri S., Tortia E. (2011) Testing the Distributive Effects of Social Enterprises: The Case of Italy. In: Sacconi L., Degli Antoni G. (eds) *Social Capital, Corporate Social Responsibility, Economic Behaviour and Performance*. London: Palgrave Macmillan: 282–303.

- Gromova M.N., Mersiyanova I.V. (2016) State Support of the Non-profit Sector and Issue of Estimation of its Efficiency. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom* [Civil Society in Russia and Abroad]. No. 1: 39–44. (In Russ.)
- Klimova S.G. (2017) Meanings and Practices of Degovernmentalization of Social Services. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies]. No. 2: 48–56. (In Russ.)
- Kosygina K.E. (2017) Position of the Non-profit Sector in the Regional Economic System. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Territorial Development Issues]. No. 4(39): 1–14. (In Russ.)
- Mersiyanova I. (2013) The Impact of the Financing of Russian NGOs on the Assessment of Their Work and Economic Position. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom* [Civil Society in Russia and Abroad]. No. 3: 25–31. (In Russ.)
- Mersiyanova I., Benevolenski V. (2017) NPOs as Social Services Providers: Organizational Weaknesses Verifying. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues]. No. 2: 83–104. (In Russ.)
- Rudnik B.L., Kushtanina E.V. (2018) Engaging NGOs in Providing Social Services: Transparency of Procedures Used. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues]. No. 3: 117–137. (In Russ.)
- Russia in Numbers. 2018. Summary of Statistics. (2018) Moscow: Rosstat. (In Russ.)
- Salamon L.M. (2016) *Leverage the Good: New Frontiers of Philanthropy and Social Investment*. Moscow: Alpina Publisher. (In Russ.)
- Smirnov V.A. (2016) Project Activity of Russian Non-profit Organizations: Key Problems and Contradictions. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies]. No. 2: 62–69.
- Suslova S.V. (2014) Nonprofit Providers on Regional Social Service Qausi-market. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues]. No. 3: 72–89. (In Russ.)
- Tarasenko A. (2015) *Non-profit Sector in the European Union and Russia in the Context of the Transformation of the Welfare State*. St. Petersburg: Norma. (In Russ.)
- Tarasenko A.V. (2014) *Concepts of the Third Sector and Civil Society in the Context of Theories of Democracy, Governance and Economic Development*: Preprint M-36/14. St. Petersburg: EU v SPb. (In Russ.)
- Weisbrod B. (1978) *The Voluntary Nonprofit Sector: An Economic Analysis*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Will the State Cope Alone? On the Role of NGOs in Solving Social Problems*. (2011) Doc. to the XII Intern. Science. Conf. NAT. Research. «Higher School of Economics» on the Development of Economy and Society. Moscow, April 5–7, 2011. Moscow: VShE. (In Russ.)
- Zaostrovcev A. (2010) Modernization and Institutions: Quantitative Measurements. In: Gelman V., Margania O. (eds) *The Path of Modernization: Trajectories, Fork, and Blind Alleys: Collected Papers*. St. Petersburg: EU v SPb.: 151–183. (In Russ.)

Received: 24.04.19. Final version: 22.07.19. Accepted: 30.07.19.