

*Алина Янковская,  
эксперт-исследователь Центра гражданского анализа и  
независимых исследований (Центр ГРАНИ), г.Пермь*

### **Продуктивная культура функционирования гражданских институтов: НКО в центре формирования партнерств развития на региональном и местном уровне**

Тема некоммерческого сектора приобрела особую актуальность в научных дискуссиях по ряду причин: во-первых, третий сектор тесно связан с развитием гражданского общества, который рассматривается как первая и важнейшая предпосылка для успеха реформ на пути к демократизации и стабилизации общественной жизни; во-вторых, через гражданское общество некоммерческий сектор выступает в качестве необходимого условия существования правового государства.

Некоммерческий сектор эффективно оказывает услуги населению, он отличается не только способностью оперативно реагировать на нужды различных социально-демографических групп, новые социальные вызовы и проблемы, но и низкими административными издержками, способностью привлекать добровольцев. Деятельность НКО помогает улучшить показатели уровня образования и здоровья нации, что увеличивает эффективность экономики и обеспечивает более высокие темпы экономического роста.

Некоммерческий сектор – это источник социальных инноваций. Многие образовательные, управленческие и информационные технологии, современные методы социальной работы были впервые внедрены именно некоммерческими организациями, а затем стали частью государственной и муниципальной политики (конкурсы социальных и образовательных проектов, кризисные центры для пострадавших от насилия и т.п.). Сегодня НКО из фактора общественной жизни становится реально экономическим по ряду причин. Во-первых, деятельность НКО реализуется в социальной сфере, где финансирование государством осуществления целенаправленных программ оказывается недостаточным. Во-вторых, сегодня в НКО работает значительная часть трудоспособного населения, снижая тем самым уровень безработицы и решая частично проблемы занятости.

Особую роль группы самоорганизации играют в создании такого специфического общественного блага как местное сообщество. Его формирование осуществляется в результате целого ряда процессов, которым способствуют или которые инициируют гражданские объединения. Речь идет о таких процессах, как<sup>1</sup>:

- создание и развитие института самопомощи и взаимопомощи;
- формирование доверительных связей и норм взаимодействия и накопление на их основе различных форм социального капитала;
- создание системы сигналов о назревающих проблемах в целях мобилизации самого сообщества и привлечения внимания властного аппарата;
- разработка механизмов выражения общественного мнения и доведения его до власти (формирование общественного заказа);

---

<sup>1</sup> Маковецкая С.Г. Гражданский мониторинг (потребительский контроль) качества предоставления государственных услуг – механизм взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества. (Технология гражданского энфорсменты реформы государственного управления).// «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия – 2008»

- вовлечение граждан в процесс решения проблем, который может осуществляться путем мобилизации общественных ресурсов, а также путем переговоров с властями.

Очевидно, что представители каждого сектора имеют разные возможности и ресурсы для решения проблем социальной сферы. Традиционное межсекторное взаимодействие – это конструктивное взаимодействие организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, НКО) при решении социальных проблем, обеспечивающее синергетический эффект от сложения разных ресурсов и выгодное каждой из сторон и населению. Однако, традиционная трехсекторная модель, в экономической науке сейчас представляет собой более сложную систему взаимосвязей между основными участниками общественных отношений (позитивная реинтеграция<sup>2</sup>), которая уже не ставит под сомнение необходимость совместных действий, а рассматривает пути роста эффективности данных взаимоотношений. Кроме того, опыт реформирования последних десятилетий свидетельствует о низкой эффективности модернизации «в одиночку» и требует перезагрузки и развития новых форм партнерств с активным участием гражданских институтов, в центре которых узловыми игроками становятся НКО. Именно такие партнёрства позволят «вернуть гражданину и гражданским сообществам право быть просвещенными участниками изменений»<sup>3</sup>.

Исследования состояния гражданской активности<sup>4</sup> подтверждают, что в современной России бурлит общественная жизнь. Ее центром становятся не столько некоммерческие организации, сколько неформальные группы активистов и всевозможные столь же неформальные сети. Однако, способности партнерств поддерживать модернизационную стратегию зависят от готовности самих НКО вести современную деятельность и мобилизоваться. В докладе исследовательской группы ЦИРКОН<sup>5</sup> отмечается, что одна из основных проблем развития гражданского общества – это недоверие граждан социальным активистам, а также – низкая гражданская культура в целом, в частности, низкая культура коллективного действия. Люди не понимают, а чем собственно занимаются общественники, как это соотносится с жизнью обыкновенного горожанина, как за незнакомыми словами: волонтер, грант, гражданское участие, группа взаимопомощи – увидеть понимаемую и принимаемую полезность. Необходима специальная работа с местным сообществом по трактованию новых общественных инициатив, формированию образа нового ответственного горожанина, необходимо продвижение идеи грамотного продуктивного цивилизованного активизма, направленного на преобразование города, улучшение качества жизни для групп горожан. На современном этапе критически важно использовать возможность повторения или воспроизведения любой из форм партнерской деятельности, необходимо коллекционирование «историй» успеха и обучение новым технологиям активистской деятельности.

Необходимо осуществлять «перезагрузку» не только самих НКО, но и других устойчивых общественных институтов. Так, например, в рамках проекта «Расширение открытости и гражданской активности в районах Пермского края», при поддержке Уполномоченного по правам человека и Всемирного банка, был успешно реализован запуск Центров правовой и гражданской

---

<sup>2</sup> Авдашева С.Б., Аузан А.А., Байтенова А.А., Ставинская А.А., Золотов А.В., Крючкова П.В., Кузнецов Б.В., Маковецкая С.Г., Овчинников М.А., Плаксин С.М., Сорк Д.М., Тамбовцев В.Л., Шаститко А.Е.. Взаимодействие государства, бизнеса и общества: позитивная реинтеграция./ Аналитический доклад в рамках разработки Стратегии территориального развития Республики Казахстан. 2009.

<sup>3</sup> Гражданский форум Россия-ЕС. Позиционный документ от 10 октября 2012 г. Рабочая группа «Социальные проблемы и гражданское участие».

<sup>4</sup> «Практики гражданского неполитического активизма в России», Центр ГРАНИ, 2012.

<sup>5</sup> «Власть и общество в России: развитие взаимодействия и повышение эффективности гражданского участия», ЦИРКОН, 2010 год.

активности – институции, дающей новое качество современной библиотеке. Библиотека стала устойчивой площадкой внедрения, встреч и информирования; центром консультирования по правовым и юридическим вопросам; посредником во взаимодействии гражданина и власти. Это технология модернизации и создания «третьих мест<sup>6</sup>» успешно реализуется на территории РФ и должна продолжать мультиплицироваться.

Приходится констатировать, что НКО отмечают слабую результативность участия выработки местной социальной политики, хотя именно они являются носителями аргументов, новых правил и «копилки» потребностей целевых групп. Так применительно к разным «отраслям» социальной жизни от 30 до 67% опрошенных сотрудников НКО считают, что они либо не участвуют в этом этапе, либо участвуют эпизодически и без регламентированных процедур (от 15 до 60% респондентов). Исследования Центра ГРАНИ<sup>7</sup> показали, что только в 10% случаев НКО реагировали на предложения органов МСУ участвовать в обсуждении (оценке изменения правил землепользования и застройки, в экспертизе административных регламентов, в определении мест в городе, опасных для детей и т.п.) и приблизительно в половине случаев барьером в полноценном партнерстве является отсутствие у НКО навыков формулирования аргументов и предложений (а не только позиции), которые позволяют полноценно участвовать в диалогах. Однако, существует множество примеров успешного вовлечения общественности в процесс принятия решений. Так, например, в рамках проекта «Административная гильотина» было создано 44 программы ведомств по сокращению нормативных сроков предоставления услуг, из них 21 программа мероприятий государственных органов исполнительной власти Пермского края и 23 - органов местного самоуправления. Срок оказания 10 процентов государственных услуг сократился на 30-50 процентов. Реализация этого проекта, по прогнозам экспертов, должна позволить сэкономить предпринимателям Пермского края порядка 10 млн. не потраченных средств и порядка 1,2 млрд. рублей будет возвращено в оборот компаний. В целом внедрение механизма позволит сократить сроки предоставления государственных и муниципальных услуг больше, чем на 500 дней. Данный проект является примером успешной реализации партнёрства предпринимательских сообществ, общественных организаций, представителей УФАС, УФНС и прокуратуры.

Наконец, существует также ряд проблем более высокого уровня, препятствующих расширению общественных партнерств и продуктивному участию в них активных граждан. Среди них - проблемы, связанные с дефицитом культуры продуктивного общественного диалога и активного гражданства, недоверие к партнерскому компромиссу, недостаток практики и методов достижения консенсуса. Следует заметить, что язык государственной (муниципальной) политики и решений остается недоступным для обыкновенных граждан, а значит непригоден для обсуждения. При этом результаты решений и реформ могут быть устойчивы только тогда, когда люди понимают, почему они проводятся, что они значит для жизни рядового гражданина, как ими воспользоваться. Именно поэтому НКО могут взять на себя роль носителей технологии «перевода на народный язык», адаптации сложного административного понятийного аппарата, на простой, понятный и доступный для понимания.

Современный город нуждается в просвещенном гражданине, который готов включаться в обсуждения и выработку значимых для местного сообщества решений, а также он нуждается в НКО, которые способны выйти из собственной «колеи» и готовы создавать «шлюзы» коммуникации и диалогов граждан и администрации, а также граждан между собой.

---

<sup>6</sup> Термин «третье место» впервые появился в 1990 г. в книге американского социолога Рея Ольденбурга The Great Good Place (Важное и приятное место).

<sup>7</sup> «Барьеры доступа СО НКО к административной и бюджетной реформе, Центр ГРАНИ, 2012.