

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ РОССИИ

DOI 10.35775/PSI.2025.113.1.005

УДК 32

Р.А. АЛЕКСЕЕВ

кандидат политических наук, доцент,
доцент кафедры государственной политики факультета
политологии МГУ имени М.В. Ломоносова,
Россия, г. Москва
E-mail: Alekseev.r555@mail.ru

А.О. СИЛАНТЬЕВ

магистрант факультета политологии
МГУ имени М.В. Ломоносова,
Россия, г. Москва
E-mail: alexkey.silantev@mail.ru

РОЛЬ «ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА» В РЕФОРМИРОВАНИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ (2010 – НАЧАЛО 2020 ГГ.)

Начало 2010-х гг. в России ознаменовалось новой попыткой реформировать государственную социальную политику. Руководствуясь экономической эффективностью, при переходе от универсальных льгот к адресной социальной помощи, федеральный центр стремился расширить рынок социальных услуг посредством поддержки негосударственных акторов – в частности социально ориентированных некоммерческих организаций. Вытеснив иностранных спонсоров третьего сектора по соображениям государственной безопасности, руководство России пришло к решению замещения западного финансирования посредством создания национальных грантовых операторов – Общественной палаты и Фонда президентских грантов, а также содействию их развития. **Целью** проводимого исследования выступает изучение современных трендов российской социальной политики через призму деятельности «третьего сектора». При написании статьи использовался широкий спектр методов, таких как моделирование и аналогия, а также кейс-стади отдельных российских регионов для того, чтобы проанализировать и классифицировать проводимую ими социальную политику. Авторы приходят к выводу, что реформа социальной сферы, наряду с заботой о гражданском обществе, осуществлялась с целью снижения нагрузки на госучреждения за счет задействованных в социальной сфере предпринимателей и некоммерческих организаций, чтобы сформировать на рынке поставщиков социальных услуг необходимую для повышения эффективности социальной политики конкуренцию.

Ключевые слова: гражданское общество, третий сектор, социальная политика, драйвер социальной реформы, государственная реформа.

Проблемы формирования и функционирования гражданского общества, в целом, и его структурных элементов, в том числе некоммерческих организаций, в частности, длительный период времени изучаются рядом социально гуманитарных наук. Одной из основных проблем в данной сфере является роль третьего сектора во взаимодействии с государством. Особенно актуальным направлением этого взаимодействия является социальная сфера, где маркером эффективного управления становится использование государством некоммерческих организаций в рамках аутсорсинга отправления социальных услуг [14. С. 144; 18. С. 1060]. Хотя, практика привлечения различных негосударственных акторов к реализации социальной политики не является порождением современности, закрепление данного тренда – во многом достояние конца XX в., когда наметилось частичное отступление от концепции «государства всеобщего благосостояния» в экономической политике развитых стран. На практике взаимодействие государственных ведомств с негосударственными акторами актуализируется в условиях бюджетного дефицита – при попытке «разгрузить» государственные учреждения [13. С. 52]. На протяжении длительного отрезка истории России вовлечение гражданского общества в процесс модернизации социальной сферы либо не осуществлялось, либо осуществлялось в вертикальной манере, когда «сверху» созданные ассоциации граждан выступали инструментом, но не архитекторами, а порой даже и не бенефициарами изменений.

Данный тренд в развитии «третьего сектора» до сих пор имеет отголоски в духе «эффекта колеи», отмечаемого видными российскими и зарубежными исследователями. Тем не менее, современная Россия не стала исключением среди государств, использующих негосударственных акторов в реализации социальной политики. Президент РФ на уровне публичной риторики в 2017-2020 гг. неоднократно заявлял о необходимости передачи части функций государства социально ориентированным НКО [7]. Сигналы на расширение рынка социальных услуг со стороны высших должностных лиц, принятие законодательных актов о поддержке социально ориентированных НКО со стороны органов публичной власти разного уровня: все это можно концептуализировать как попытку реформирования социальной сферы при посредстве «третьего сектора».

На основании значительного расширения мер государственной поддержки некоммерческих организаций можно также выделить принципиально новый этап во взаимодействии российского государства и «третьего сектора», который последовал после таких его ключевых этапов, как: 1) 1990-е гг., ассоциированные в большей степени с иностранным финансированием российских НКО и 2) 2000-е гг., когда государство, включаясь в диалог с некоммерческим сектором в рамках логики «селективного корпоративизма», выдавливало из российского публичного пространства иностранные фонды, что обосновывалось угрозой «цветных революций» [16. С. 13]. На новом этапе взаимоотношений государство, сконцентрировавшись на социально полезных НКО, предпринимает попытку переориентации на проектные НКО, ориентированные на адресную помощь, в противовес

организациям «советского наследия», предполагающим универсальные субсидии определенной группе граждан [6. С. 83].

На данном этапе развития «третьего сектора» наиболее используемым подходом ко взаимодействию государства и некоммерческих организаций является теория взаимозависимости Л. Саламона, которой придерживаются видные российские ученые, например, Ю. Скокова и И. Краснопольская, имеющие совместные работы с автором теории. Б. Вейсброд считал «третий сектор» вторичным и производным от неудач государства, объясняя такую перспективу сосредоточенностью государства на «медианного избирателя» в противовес меньшинствам, которые вынуждены защищать свои права посредством ассоциаций [19. С. 180]. Сторонники теории взаимозависимости переворачивают понятие провала государства с ног на голову, так, например, Саламон и Топлер предпочитают рассматривать государственные структуры как вторичные в отправлении социальной политики [18. С. 1061].

Эту максиму авторы теории объясняют тем, что издержки для мобилизации государственных ресурсов при необходимости решения социальной задачи гораздо выше издержек, необходимых для мобилизации некоммерческого сектора. Чтобы наладить отправление социальных услуг государственным ведомствам необходимо разработать и принять соответствующие законы, организовать профильные госструктуры, снабдить их заранее обученным для этого персоналом, продумать программы реализации социальной политики. Некоммерческие же структуры зачастую вырастают из добровольческой инициативы, основанной на личной эмоциональной вовлеченности в проблему: так, классическим сюжетом возникновения социального НКО является объединение людей по родственной им проблеме (объединение солдатских матерей и т.д.), которые со временем вырастают в формализованные структуры, на регулярной основе предоставляющие соответствующую социальную помощь сторонним лицам.

Эти люди часто уже знакомы с проблемой, возможностями ее решения, обладают необходимым «низовым» опытом, выражаясь в терминах Дж. Скотта, «метисом» для социального обслуживания, противоположащего «высокому модернизму» и «техне» государственных структур. Государство в данном случае не заменяет, а дополняет некоммерческую деятельность, решая ряд обозначенных в рамках данной теории проблем, таких как недостаточность благотворительности, благотворительный партикуляризм (основанный на предпочтении, отдаваемом ассоциациями людям определенной этнической или религиозной группы), благотворительный патернализм (закрывающийся в пристрастном определении держателями ресурсов потребностей сообщества), непрофессионализм добровольчества.

Таким образом, государство, являясь порой неповоротливой структурой, нуждается в гибких низовых ассоциациях, способных на быструю мобилизацию ресурсов и комплексную социальную помощь в дебюрократизированной форме; а проблематика некоммерческих структур, их патернализм и непрофессионализм, нуждаются в доработке государством. Основной проблематикой в данной

теории являются такие вопросы как: 1) необходимость обеспечивать подотчетность «третьего сектора»; 2) способность поддержания взаимодействия в условиях рассредоточения государства на множество ведомств («ведомственный суверенитет» может обуславливать разные подходы к некоммерческим организациям разными государственными структурами); 3) потеря независимости некоммерческого сектора и искажение миссии НКО в погоне за доступным государственным финансированием; 4) формализация и бюрократизация деятельности НКО.

Применяя положения данной теории к российской действительности следует сделать несколько замечаний. Во-первых, теория взаимозависимости оказалась наиболее полезной в объяснении особенностей регионального развития «третьего сектора» в России: была выявлена связь между объемом государственного финансирования социально ориентированных НКО и размером сектора в регионах [11. С. 91]. Тем не менее, Россия как часть постсоветского пространства имеет проблемы с «разгрузкой» государственных структур даже спустя более чем 30 лет с момента распада СССР, так как бюрократия и госучреждения являются ключевым стейкхолдером в сфере социальной политики, и всячески противятся пересмотру существующего положения дел в духе неолиберальных реформ [2. С. 405].

В Советском Союзе отправление социальных услуг происходило в рамках централизованного иерархизированного государственного аппарата. Имевшие место ассоциации были также во многом встроены в эту бюрократическую вертикаль: отдельные малозащищенные группы граждан имели организации, обеспечивающие для них определенные льготы и привилегии. При этом как формулировка, так и реализация социальной политики всецело находились в ведении государственных учреждений без какой-либо конкуренции со стороны негосударственных организаций, а все внегосударственное пространство было занято квазигосударственными структурами. Несмотря на имеющий эффект колеи советского прошлого, передовые практики использования НКО для реализации социальной политики распространяются в России, особенно с начала 2010-х годов.

Последней вехой в истории взаимодействия государства и гражданского общества стала попытка федерального центра использовать «новые» некоммерческие организации, действующие в рамках проектной логики и не относящиеся к организациям «советского наследия», в качестве драйвера реформы. Стремления к «разгрузке» государственных учреждений проявились в увеличении финансирования грантовых программ, конкурсных субсидий, требованиях и рекомендациях к региональным и местным органам власти делиться бюджетом с некоммерческими организациями, отдавать им фиксированную долю государственных заказов и закреплять за ними определенную нишу на рынке социальных услуг. Основной целью, которую преследует федеральный центр в данном направлении, является повышение качества оказания социальных услуг через создание конкуренции на рынке социального обслуживания.

Начало 2010-х гг. стало периодом, когда со стороны федерального центра поступил вполне четкий запрос на разгосударствление социальной сферы в пользу некоммерческих структур и социального предпринимательства. В 2010 году произошло юридическое закрепление статуса «социально ориентированной некоммерческой организации», ставшее российским аналогом статуса, который в других развитых странах присваивался организациям-партнерам государства в реализации социальной политики и давал ассоциации доступ к бюджетным ассигнованиям [15]. Продолжилось развитие законодательства в данной сфере оформлением требования к региональным и муниципальным органам власти оказывать материальную поддержку социально ориентированным НКО посредством Постановления Правительства РФ от 30.12.2012 № 1478 «Об имущественной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций» [8]. В 2015 г. был юридически оформлен статус «поставщика социальных услуг», который для социально ориентированной НКО предусматривал возможность получения компенсации за оказание услуг надлежащего качества.

В этом же направлении был отредактирован текст Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В соответствии с новыми требованиями органам власти регионов вменили в обязанность предоставлять не менее 15% от всех государственных заказов в регионе социально ориентированным предпринимателям и НКО. А в 2017 году в целях дополнительной господдержки НКО с соцориентацией законодательно закрепили статус «исполнителя общественно полезных услуг». Отдельные требования к НКО, содержащиеся в постановлениях Правительства и указах Президента, со временем нашли отражение в ФЗ «О некоммерческих организациях». Также соцориентированным НКО предоставили возможность принять активное участие в реализации семи из тринадцати нацпроектов (таких как: «Культура», «Жилье и городская среда» «Демография», «Экология», «Здравоохранение», «Образование», Культура» и «Наука») [4].

В ряде регионов (например, в ХМАО) с целью развития социального партнерства, предусматривающего взаимодействие социально ориентированных НКО и бизнес-структур, в 2018 г. региональные органы власти передали им часть социальных услуг с общим объемом финансирования до 15% за счет бюджетных средств данного субъекта РФ. Это наглядно свидетельствует о всесторонней поддержке со стороны аппарата публичной власти всех негосударственных поставщиков на рынке соцуслуг [12. С. 32].

В последние годы происходит рост доверия к социально ориентированным НКО, как поставщикам социальных услуг, ввиду расширения рынка на фоне федеральной поддержки (в основном среди молодежи), наблюдается рост контактов социально ориентированных НКО и бизнеса, наблюдается последовательное повышение финансовой поддержки таких НКО в рамках самых различных грантовых программ, через субсидии; ряд регионов показывают феноменальные

результаты в эффективности деятельности некоммерческого сектора (Москва, Самарская область, Новосибирская область, Татарстан).

Тем не менее, несмотря на широкую поддержку федеральным центром некоммерческого сектора, социальная сфера по-прежнему в значительной степени не имеет конкурентного рынка поставщиков социальных услуг. В конце 2010-х – начале 2020-х гг., несмотря на десятилетний юбилей начала «разгрузки», наблюдается значительная доля государственных учреждений в сравнении с негосударственными организациями, предоставляющими социальные услуги.

Проведенный анализ «третьего сектора» позволяет сделать следующие выводы: 1) соотношение численности получателей нестационарных услуг, оказываемых негосударственными организациями в сфере социального обслуживания, к числу получателей от государственных учреждений на 2018 г. составило 1 к 8,2; в сфере стационарных услуг 1 к 69 [1. С. 1478-1479]; 2) более чем у половины из зарегистрированных социально ориентированных НКО отсутствует помещение для осуществления своей деятельности [5. С. 71]; 3) большинство негосударственных организаций, «конкурирующих» на рынке социальных услуг – это созданные региональными и местными ведомствами автономные некоммерческие организации, которые во всем дублируют параллельно ликвидирующиеся государственные учреждения; 4) существуют значительные препятствия в использовании законодательно закрепленных за социально ориентированными НКО преимуществ, что отмечается многочисленными представителями некоммерческого сектора.

Проблемы в передачи услуг НКО связаны во многом с действиями акторов «контрреформации»: региональные и местные органы власти, организации «советского наследия», региональная и местная бюрократия в той или иной степени создают проблемы для «разгрузки» госучреждений социальной сферы. Для первых это обусловлено попыткой сохранить бюджетные деньги, не вовлекая дополнительного актора в их распределение; для вторых, это связано с потребностью в сохранении универсальных, целевых субсидий, распределяющихся на внеконкурсной основе; для третьих, это результат налаженных взаимодействий с госучреждениями социальной сферы и стремлением отстранить НКО от мониторинга за деятельностью чиновников.

Среди конкретных практик «контрреформации» следует выделить: «институциональное замещение» в ряде регионов (бывшие государственные и муниципальные учреждения, ранее оказывающие соцуслуги населению на безвозмездной основе, трансформируются в инстанции некоммерческого сектора и на основе их имущественной базы создаются различные ООО, оказывающие эти же услуги на платной основе), занижение тарифов исполнения общественных полезных услуг региональными органами власти, усложнение процедуры включения в реестр поставщиков социальных услуг для НКО [6. С. 86]. Тем не менее ясные сигналы с федерального уровня постепенно изменяют положение дел в пользу НКО социальной ориентации.

Точкой отсчета становления и функционирования различных гражданских структур выступает осуществление неолиберальной реформы социальной сферы – попытки «разгрузить» государственные учреждения в пользу социально ориентированных некоммерческих организаций и бизнес-структур, что должно привести на рынке поставщиков социальных услуг к необходимой для повышения эффективности социальной политики конкуренции. Основной причиной торможения развития межсекторного партнерства, инициируемого федеральным центром посредством передачи части социальной сферы социально ориентированным НКО, выступает противодействие со стороны региональных и местных органов власти; государственных учреждений, стремящихся сохранить монополию на предоставление социальных услуг; бюрократии, а также организаций «советского наследия», стремящихся сохранить целевые субсидии, выделяемые на неконкурсной основе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Гришина Е.Е., Цацура Е.А. Развитие негосударственных социальных услуг для пожилых: барьеры и пути их преодоления // Экономика труда. 2019. Т. 6. № 4.
2. Гришина Е.Е., Цацура Е.А. Проблемы развития некоммерческого сектора социального обслуживания пожилых // Журнал исследований социальной политики. 2020. № 18 (3).
3. Заболотная Г.М., Ларионов А.В. Региональные практики институционализации негосударственных поставщиков социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3.
4. «Заявить о себе еще раз»: как НКО найти свое место в нацпроектах // Агентство социальной информации. 12.11.2021 // <https://asi.org.ru/news/2021/11/12>.
5. Косыгина К.Е. Оценка тенденций и проблем и функционирования некоммерческого сектора в рыночной экономике: региональный контекст // Вопросы территориального развития. 2021. Т. 9. № 5.
6. Кулькова В.Ю. Некоммерческие организации в предоставлении услуг в сфере здравоохранения на государственном и региональном уровнях // Государственное управление. Электронный вестник. 2022. № 95.
7. Путин: нам нужны тысячи НКО – поставщиков социальных услуг по стране // Агентство социальной информации. 03 ноября 2017 // <https://www.asi.org.ru/news/2017/11/03/putin-forum-soobshhestvo/>.
8. Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 N 1478 «Об имущественной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций» (ред. от 24.09.2024 № 1430) // Собрание законодательства РФ. 14.01.2013. № 2.
9. Расцвет и упадок государства / Мартин ван Кревельд; пер. с англ. под ред. Ю. Кузнецова и А. Макеева. М.: ИРИСЭН, 2006.

10. **Романова В.В., Ханова Л.М.** Отдельные аспекты развития механизма государственного субсидирования НКО в разрезе субъектов Российской Федерации // *Финансы: теория и практика*. 2017. Т. 21. № 6.
11. **Скокова Ю.А., Рыбникова М.А.** Размер некоммерческого сектора в регионах России: факторы различий // *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2022. № 25 (1).
12. **Смирнов В.А.** Региональные системы социального предпринимательства в России: типология, факторы развития, ключевые противоречия // *Журнал исследований социальной политики*. 2021. № 19 (1). DOI: 10.17323/727-0634-2021-19-1-23-40.
13. **Старшинова А.В., Архипова Е.Б., Бородкина О.И.** Паттерны взаимодействия российских граждан с НКО в условиях институциональных изменений третьего сектора // *Журнал исследований социальной политики*. 2022. № 14 (4). DOI: 10.17835/2076-6297.2022.14.4.042-055.
14. **Тарасенко А.** Некоммерческий сектор в странах Европейского Союза и России в контексте трансформации государства благосостояния. – СПб.: Норма, 2015.
15. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 30.09.2024 № 333-ФЗ) // *Российская газета*, 24.01.1996. № 14.
16. **Henderson S.** Civil Society in Russia // *Problems of PostCommunism*. 2011. Vol. 58. № 3.
17. **Kulmala M.** Post-Soviet «Political»? «Social» and «Political» in the Work of Russian Socially Oriented CSOs // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*. 2016. Vol. 24. № 2.
18. **Salamon L.M., Skokova Y., Krasnoloskaya I.** Subnational Variations in Civil Society Development: The Surprising Case of Russia / *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 2020. Vol. 49. № 5. DOI: 10.1177/0899764020914400.
19. **Weisbrod B.A.** Toward a theory of the voluntary nonprofit sector in a three-sector economy. In E. Phelps (Ed.), *Altruism, morality, and economic theory*. New York: Russell Sage, 1975.

R.A. ALEKSEEV

Candidate of Political Sciences,
Associate Professor, Associate Professor of the Department
of Public Policy faculty of Political science of the Lomonosov
Moscow State University, Moscow, Russia

A.O. SILANTYEV

Graduate student of the Faculty of Political Science
of Lomonosov Moscow State University,
Moscow, Russia

THE ROLE OF THE «THIRD SECTOR» IN REFORMING RUSSIA'S SOCIAL POLICY (2010 – EARLY 2020)

The beginning of the 2010s in Russia was marked by a new attempt to reform the state social policy. Guided by economic efficiency, in the transition from universal benefits to targeted social assistance, the federal center sought to expand the market of social services through the support of non-governmental actors, in particular socially oriented non-profit organizations. Having ousted foreign sponsors of the third sector for reasons of state security, the Russian leadership came to the decision to replace Western financing by creating national grant operators – the Public Chamber and the Presidential Grants Fund, as well as promoting their development. The purpose of the research is to study current trends in Russian social policy through the prism of the activities of the «third sector». When writing the article, a wide range of methods were used, such as modeling and analogy, as well as case studies of individual Russian regions in order to analyze and classify their social policies. The authors conclude that the reform of the social sphere, along with concern for civil society, was carried out in order to reduce the burden on state institutions at the expense of entrepreneurs and non-profit organizations involved in the social sphere in order to form competition in the market of social service providers necessary to increase the effectiveness of social policy.

Key words: civil society, the third sector, social policy, the driver of social reform, government reform.