

Т.А. Куприянова

СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Коллективная монография под редакцией И.А. Григорьевой, А.А. Козлова, В.А. Самойловой. СПб.: Скифия-Принт, 2006. 311 с.

Монография, подготовленная международным коллективом авторов, написана ясным и живым языком, аккумулирует большое количество разнообразных мнений и идей, относящихся к вопросам развития гражданского общества и социальной роли НГО/НКО, и является практически единственным русскоязычным изданием, столь полно раскрывающим аспекты социальной роли НГО/НКО в обществе.

Достоинство книги — системное описание организации, форм и видов НГО/НКО. Для работников социальной сферы книга будет интересна как практическое руководство по решению вопросов взаимодействия государственного и негосударственного секторов в сфере оказания социальных услуг.

Финский исследователь К. Урпонен делает замечательный исторический срез развития гражданского общества и генезиса самого понятия «гражданское общество» от античной эпохи до настоящих дней. Он отмечает, что «дефиниции “гражданского общества” варьируются в зависимости от времени и пространства, а также автора определения» (с. 23). При всем многообразии определений «гражданское общество окружено и во многом определяется государством, его характером и властными отношениями, тесно переплетается с общественной практикой и ее структурами, а также с вопросами повседневной жизни граждан» (с. 23).

Особенно интересны разделы, посвященные взаимодействию гражданского общества и государства, благосостоянию в обществе типа постмодерн, проблемам управления и финансирования НГО/НКО. Решение вопроса об обеспечении коллективного благосостояния современного общества позволяет существенно повысить уровень человеческого потенциала и социальной защищенности граждан. В России государственные организации, производящие социальные услуги, реально мало контактируют с организациями взаимопомощи. Социальное обслуживание в государственных учреждениях формализовано, зачастую не может учитывать особенности разных групп населения и обеспечивать разнообразные индивидуальные потребности. НКО/

НГО действуют более эффективно, т.к. многие услуги оказываются людьми, которые испытывают проблемы, схожие с проблемами клиентов. В сфере развития социальных услуг гражданское общество формирует и предъявляет запросы и к государству, и к рынку, пытаясь восполнить недопроизводство определенных услуг и обеспечить более весомое и влиятельное представительство интересов различных социальных групп общества. С одной стороны, гражданское общество создает площадку взаимодействия разных секторов, с другой — демократизирует общество и создает инструмент защиты против всевластия государства и рынка, а с третьей — само может выступать в роли производителя социальных услуг и взаимоподдержки. Задача гражданского общества состоит в формировании и представлении интересов граждан, защите прав и развитии сферы услуг. Государство со своей стороны должно заботиться об издании соответствующих законов и механизмах их реализации. Такие факторы, как безработица, загрязнение окружающей среды и другие, повышают значение гражданского общества как рупора и представителя интересов граждан. Пропаганда идей гражданского общества и создание (развитие) НГО, способных оказывать насущные услуги населению, — одна из важнейших задач планомерного экономического и социального продвижения нашей страны по пути к демократии.

Мировой опыт показывает, что некоммерческие организации способны организации самопомощи путем объединения единомышленников и становятся одним из каналов привлечения внимания органов управления к возникающим проблемам общества. Для государства развитие широкой сети общественных организаций служит дополнительным механизмом «социальной защиты» определенных групп населения, способствует активному росту гражданской инициативы, самосознания и активизации самопомощи. Население плохо осведомленно о существующих в стране гражданских организациях, т.к. их деятельность носит локальный характер, межгрупповые и межрегиональные горизонтальные связи слабы, а их опыт и достижения широко не пропагандируются. Пережитки патернализма, экономические проблемы прозрачности финансирования, непоследовательность государства в законотворчестве подрывают доверие и к НКО. Низкий уровень политической культуры, гражданская пассивность и патерналистские стереотипы изменяются медленно. Важнейшими функциями НКО/НГО становятся участие в правотворчестве (проведение референдумов, общественных слушаний и т.п.), в выборах органов власти, осуществление общественного контроля деятельности государственных и муниципальных органов, развитие механизмов независимой экспертизы и общественного мониторинга, правовое и экологическое просвещение, благотворительность и многие другие.

Несмотря на то что Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, а муниципалитеты предполагались как органы самоуправления населения, добрые намерения остались на бумаге. Зависимость местных муниципальных бюджетов от донорства субъектов РФ, от законов, ущемляющих права местного самоуправления (частичная передача полномочий и т.п.), ставит вопрос, является ли муниципалитет органом

самоуправления населения, разновидностью НГО или низовым органом государственной власти? Ст. 71 Конституции РФ гласит, что исключительной компетенцией центральной власти является «регулирование прав и свобод граждан», что мы и наблюдаем в действительности. Самоорганизация общества неправомерно объявлена сферой компетенции государства и ставится под его контроль.

Анализ понятия НГО/НКО и его терминологическая интерпретация в различных определениях, данных в тексте, побуждает читателя по-иному посмотреть на, казалось бы, понятные вещи. Международное определение неправительственной организации и понятие некоммерческой организации в ст. 2 Закона РФ «О некоммерческих организациях» выявляет несоответствие, которое не позволяет эффективно и объективно проводить сравнительные исследования и давать заключения «об общественной выгоде» НГО/НКО, хотя российское законодательство допускает их создание, как организаций общественной пользы, так и организаций взаимной выгоды. Можно согласиться с авторами книги в том, что государству следовало бы установить дифференцированный режим учреждения, регистрации и финансовой отчетности НГО/НКО различных организационно-правовых форм.

Замечательно освещена тема добровольного неоплачиваемого труда в современных постсоветских условиях. Считается, что в России исторически сильны традиции общины, хотя о волонтерстве и добровольчестве в западном понимании говорить не приходится. У многих граждан России высока степень готовности к безвозмездному труду и ныне, но не в рамках организованной помощи. Районные общества помощи инвалидам, объединения семей, имеющих проблемных детей, общества сестер милосердия, жилищные объединения малоэффективны и ограничиваются деятельностью на небольшой территории. Местные органы государственной власти пытаются налаживать контакты с НГО/НКО, но пока редко признают их как равноправных партнеров. Гораздо чаще их используют для кратковременных целей, таких, как участие в выборах.

После принятия ФЗ № 122 от 24.08.2004 государственные полномочия в области оказания социальных услуг переданы на уровень субъектов РФ. Государственные учреждения производят часть необходимых социальных услуг, но двадцатилетний опыт развития социального обслуживания в России показал, что некоторые услуги из утвержденного государством Перечня гарантированных социальных услуг не пользуются спросом. Многие социально-бытовые услуги просто завуалированы под словами «содействие в...» и т.п., а некоторые даже не прописаны. И вот здесь параллельно с государственными учреждениями могли бы работать и НГО/НКО, «закрывая» целую нишу «непрописанных» услуг. «Нужна серьезная нормотворческая работа по временной и стоимостной оценке и стандартизации оказываемых услуг» как для государственных, так и негосударственных структур. Солидарна с авторами, в том, что «социальное обслуживание должно оставаться доступным, но становиться более гибким и дифференцированным в соответствии с потребностями разных социальных групп» (с. 75). Важность НГО

как поставщика услуг для социальной сферы в том, что у них возможности производить услуги индивидуально, «малым тиражом» значительно выше, чем у государственных социальных учреждений. Хотя многие социальные работники, пришедшие в сферу социальной защиты по «зову души», и сейчас безвозмездно выполняют множество необходимых услуг, не входящих в гарантированный перечень.

Остро стоит вопрос финансирования социальной сферы как государственного сектора, так и НГО. Из-за неспособности организовать постоянное финансирование проектов активность НГО носит волнообразный характер. Общими усилиями частично «затыкаются дыры» в адресной социальной помощи, но ликвидировать зависимые и иждивенческие стратегии в повседневной жизни «слабых» групп населения пока не может никто. Демонстрация зависимого положения, поиск различных форм помощи у любых организаций — эффективный способ пассивной адаптации к изменившимся условиям повседневности. Общественная и государственная забота о гражданине «должна выражаться только как дополнение к его самостоятельности и самообеспечению» с ориентацией «на баланс интересов всех групп населения с учетом приоритетов детей и нетрудоспособных» (с. 81).

Поднятый авторами вопрос о симметричности гражданских прав и обязанностей, справедливого общества, конфликт между гражданскими обязанностями и возможностями государства в обеспечении прав и гарантий очень значим для населения России. В сознании большинства граждан социальные права существуют только в связке с социальными гарантиями, а не с социальными возможностями и обязанностями, поэтому предложенный подход необходимо развивать. Будущее за формированием нового типа взаимоотношений государства и граждан.

В книге детально рассмотрена роль международного опыта в становлении НКО в России. На основе многочисленных источников авторы исследуют различные формы благотворительности, сеттльмент-движений и иных видов негосударственной социальной поддержки. Информация интересна в плане выявления наиболее продуктивных вариантов реформирования социального обслуживания. Санкт-Петербургу и другим крупным городам в значительной степени повезло: у них большой процент НГО/НКО социальной направленности, чем не могут похвастаться небольшие города и тем более сельские поселения.

В современных условиях общественные организации предоставляют услуги, сходные с услугами государственных служб, чаще дополняя и индивидуализируя их. НГО гибче и оперативнее реагируют на потребности общества, разрабатывая и внедряя новые социальные технологии. «В условиях дефицита материальных, финансовых, а часто и человеческих ресурсов в системе государственной социальной работы НГО вносят свой вклад в решение задач социальной политики государства» (с. 146). «Усиливая рынок услуг в целом, НГО расширяют возможности получения социальной помощи для большего количества людей» (с. 153).

Самоуправляемые добровольческие организации становятся одной из главных организационных сил в гражданском обществе, содействующих общественному благосостоянию. Современная Россия переживает глобальные и локальные преобразования. Перемены затрагивают все без исключения сферы общественной жизни, ускоряя процесс социальной эволюции.

Сотрудничество НКО и университетов создаёт новую модель общественного участия. Оно важно для повышения квалификации практикующих социальных работников, для разработки стратегии разрешения общественных проблем. Разные формы сотрудничества, качество и степень включенности дает социально-экономический и нравственный положительный эффект обеим сторонам: студенты знакомятся с практикой социальной работы, а общественные организации расширяют свои знания об общественных проблемах и используют полученные знания в практической деятельности на пользу местных сообществ.