

УДК 323(470)

**НЕКОММЕРЧЕСКИЙ СЕКТОР  
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН: ТЕНДЕНЦИИ СТАНОВЛЕНИЯ  
(по материалам эмпирического исследования в г. Нижнекамске)**

*Г.Ю. Носаненко*

**Аннотация**

В статье представлен результат репрезентативных опросов руководителей НКО г. Нижнекамска, проведённых весной – осенью 2013 г. Были выявленные основные характеристики НКО города: их немногочисленность, локальный характер, малочисленность сотрудников, внутрисекторное сотрудничество, тесная связь с муниципальной властью, ограниченная активность (вызванная политикой патернализма), неудовлетворённость государственной политикой, проводимой в сфере взаимодействия с «третьим сектором». Сделан вывод о том, что в целом развитие нижекамского некоммерческого сектора соответствует общероссийским тенденциям.

**Ключевые слова:** «третий сектор», некоммерческие организации (НКО), неустойчивость «третьего сектора», финансовая нестабильность, малочисленность сотрудников, локальный масштаб действия, формирующаяся добровольческая база, институциональная городская среда, рост численности НКО.

В настоящее время наблюдается устойчивая тенденция повышения интереса к некоммерческому сектору со стороны государства и общества: появляются научные исследования [1–3], увеличивается государственное финансирование, развивается благотворительность. Наиболее заметно эти процессы проходят на федеральном и региональном уровнях, местный уровень пока остаётся в тени.

Центр политико-правовых исследований становления институтов гражданского общества Нижнекамского филиала Института экономики, управления и права (г. Казань) (НФ ИЭУП) при поддержке Общественной палаты Республики Татарстан (ОП РТ) в 2013 г. начал исследование некоммерческого сектора городов Республики Татарстан (по методике, разработанной Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)) [2]. В апреле – октябре 2013 г. рабочая группа во главе с руководителем Центра Г.Ю. Носаненко занималась определением индекса устойчивости некоммерческих организаций (НКО) г. Нижнекамска. Кроме того, был определён список НКО города, установлен контакт с реально работающими организациями и проведён опрос их руководителей, результаты которого легли в основу настоящей статьи.

Описывая «третий сектор», мы опирались на подход к определению НКО, представленный в работах НИУ ВШЭ и Фонда развития общественного мнения, в которых речь идёт именно о «третьем секторе», а не обо всех НКО в целом.

Чтобы вычислить приблизительное количество организаций «третьего сектора», из всего перечня НКО, зарегистрированных Минюстом, были изъяты политические партии, государственные корпорации, государственно-общественные объединения, ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств, ассоциации экономического развития, садоводческие, огороднические, дачные и иные товарищества, советы муниципальных образований, ТСЖ, ТПП, нотариальные палаты, учреждения [3].

По данным ОП РТ, на 1 января 2012 г. в Нижнекамском муниципальном районе насчитывалось 238 зарегистрированных Минюстом социально ориентированных НКО, из которых 162 организации были зарегистрированы в г. Нижнекамске. Из них 41% составляли религиозные организации (56% – мусульманские, 27% – православные, 17% – другие), 22% – молодёжные и физкультурно-спортивные, 11% – ветеранские и военно-патриотические, 10% – культурно-национальные, 6% – социально направленные и оздоровительные, 6% – женские, родительские, литературно-творческие, 4% – общественно-политические. В целом на тысячу жителей Нижнекамска (население 235 407 человек) приходилось 0.7 НКО, что говорит о малочисленности сектора. Для сравнения отметим, что в среднем по Республике Татарстан эта цифра составляет 1.4, в Москве на тысячу человек приходится 2.6 НКО [4], в Финляндии – около 26 [5].

13% организаций «третьего сектора» города, участвовавших в опросе, были образованы в период подъёма общественной активности в России, то есть в 90-е годы XX в. и ранее, на основе прежних структур и практик взаимодействия с государством (национально-культурные автономии, социально направленные и литературно-творческие организации). При этом в 1991–1995 гг. в городе образовывались организации в основном общественно-политической направленности (23%) и выражающие интересы национальных групп. В период с 1996 по 2000 г. были созданы ещё 25% организаций: оздоровительные, молодёжные, физкультурно-спортивные. Отрезок 2001–2005 гг. характеризуется как начало создания ветеранских и военно-патриотических НКО (21%), ставящих своей целью защиту интересов своих целевых групп, то есть созданных для решения конкретных проблем, с которыми не справлялись официальные структуры. В 2006–2011 гг. эта тенденция продолжилась, но вектор деятельности сместился в сторону создания местных отделений региональных и федеральных организаций и усиления военно-патриотической работы (30.5%). Менее 1% (0.5%) организаций появилось в 2012–2013 гг. Таким образом, в городе наблюдается тенденция роста некоммерческого сектора.

Необходимо отметить, что почти каждая четвёртая НКО (24%) прошла регистрацию позже, чем начала функционировать. Несмотря на отдельные трудности в перерегистрации (у общества крышен она затянулась почти на год), 52% руководителей отметили, что процедура регистрации их организации была соответствующей закону, 15% сообщили, что она была быстрой (заняла менее двух месяцев), 11% заявили, что регистрация потребовала много сил и времени, 8% посчитали её простой, 7% – недорогой, 7% затруднились ответить. Практически все руководители согласились, что в настоящее время законодательство создаёт благоприятные условия для работы НКО.

В процессе исследования проявились основные черты нижекамского «третьего сектора». Во-первых, он носит *локальный характер*: 69% организаций осуществляют свою деятельность на территории муниципального района, 25% – на территории города, 6% – на территории нескольких субъектов в пределах одного территориального округа.

Во-вторых, отмечается *наличие неформальных связей*. Некоммерческий сектор демонстрирует внутрисекторное сотрудничество: более трети НКО (39%) взаимодействуют с другими НКО города в той же сфере, где работают сами; каждая четвертая организация (25%) имеет такие связи с НКО, функционирующими в республике; практически каждая пятая НКО (18%) сотрудничает с городскими НКО, работающими в другой сфере; 6% взаимодействуют с региональными НКО, работающими в другой сфере; 6% взаимосвязаны с однотипными НКО других регионов; 6% НКО имеют связи с однотипными организациями на территории СНГ. Широкое поле сотрудничества основывается на связях национально-культурных сообществ с диаспорами по всей России и соотечественниками, живущими на этнической родине. Координатором таких связей в городе выступают ОП РТ и Общественный Совет Нижнекамского муниципального района.

В-третьих, наблюдается *малочисленность участников*: 63% организаций не имеют штатных сотрудников, 19% имеют от 1 до 5 человек в штате, у 13% штат состоит из 6–10 сотрудников, у 5% – из 31 и более.

В-четвертых, для НКО характерна *формирующаяся добровольческая база*. На вопрос о количестве добровольцев были получены следующие ответы: 25% НКО имеют в своём составе от 11 до 30 добровольцев, 25% – от 31 до 100 добровольцев, 25% – более 100 добровольцев, 6% НКО насчитывают от 1 до 5 добровольцев, 6% – от 6 до 10 добровольцев. В 13% НКО добровольцы не участвуют в делах организации.

Практически каждая третья НКО Нижнекамска (31%) позиционирует себя в качестве партнёра государственной власти. 28% НКО считают, что некоммерческий сектор должен помогать государственным и муниципальным органам власти в их работе с населением. 13% уверены, что НКО могут брать на себя решение тех задач, на которые у государства не хватает финансовых ресурсов. При этом 9% полагают, что участвовать в решении вопросов местного значения можно при условии, что затраты на их решение будут компенсированы органами власти. 3% НКО заявили, что «третий сектор» должен выступать в качестве подрядчика для реализации социальных программ, инициируемых властью. Только 3% руководителей опрошенных организаций считают, что НКО должны заниматься своим делом, стараясь не вступать в лишние контакты с властями. И еще 13% убеждены, что НКО должны помогать населению в его конфликтах с государственными и муниципальными органами.

Каждый третий руководитель НКО (33%) считает, что в реальной жизни большинство организаций некоммерческого сектора занимаются своим делом, стараясь не вступать в лишние контакты с властями. Каждый четвертый респондент (27%) подтвердил участие в совместной с властью работе по реализации общественно важных программ; каждый пятый (22%) считает, что НКО помогают власти в её планах и начинаниях; 12% заявляют о том, что некоммерческий

сектор использует власть для решения своих задач, и только 6% полагают, что НКО защищают интересы граждан.

Таким образом, желание руководителей НКО быть партнёрами власти пока не подкрепляется складывающимися практиками, несмотря на преобладание идей лояльности или нейтралитета некоммерческого сектора по отношению к власти. Именно здесь открывается большой потенциал для будущего межсекторного сотрудничества, образцом которому может стать зарубежный опыт передачи полномочий от государства к НКО. Классическим примером подобных НКО выступают британские «неправительственные исполнительные организации» (НИО). Их развитие происходило в королевстве на протяжении всего XX века, но в текущем формате система НИО сложилась только в 90-х годах. В 2009 г. НИО, находящиеся на государственном финансировании, насчитывалось 766. В 2012 г. в результате сокращения их осталось 560 [3].

Нижекамские руководители НКО отметили, что современное российское государство проводит по отношению к «третьему сектору» противоречивую политику: каждый третий опрошенный (34%) указал, что государство пытается помогать и сотрудничать, но делает это неумело; 16% заявили, что существует большой разрыв между провозглашаемой и фактической политикой в отношении общественных и иных некоммерческих организаций, гражданских инициатив; 12% считают, что последовательной государственной политики в этой области не существует; ещё 12% полагают, что государство пытается установить контроль над НКО; 7% отметили равнодушие, игнорирование некоммерческого сектора со стороны государства. В то же время каждый пятый (19%) руководитель считает, что государство налаживает с ним сотрудничество как с равноправным партнёром.

На вопрос о том, «правильную ли позицию занимает сейчас государство в отношении общественных объединений и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив», мнения респондентов разделились диаметрально противоположно: 44% руководителей ответили положительно («безусловно да» / «скорее да») и 44% выбрали ответ «скорее нет», а 12% затруднились ответить. Достаточно высокая степень неудовлетворенности проводимой государственной политикой, на наш взгляд, связана со слабостью самого «третьего сектора», не имеющего пока достаточных навыков в привлечении финансовых и человеческих ресурсов. Напомним, что в 2012 г. на государственную поддержку НКО в России было выделено 4.7 млрд руб. (из них 1 млрд руб. – на гранты Президента РФ). В 2013 г. сумма поддержки увеличилась: в федеральный бюджет заложено 8.285 млрд руб. на поддержку «третьего сектора» (из них 2.37 млрд руб. – на президентские гранты) [3].

Институциональная среда города Нижнекамска была оценена руководителями НКО как способствующая развитию НКО. Возможность некоммерческого сектора получить юридические консультации в городе 76% респондентов оценили положительно (38% назвали её «хорошей», 38% – «удовлетворительной»), 6% признали её плохой, 19% затруднились ответить. Здесь достаточный уровень достижимости результата связан прежде всего с тем, что многие руководители НКО работают на ведущих должностях в органах власти, имея возможность использовать административный ресурс. Кроме того, в НФ ИЭУП (г. Казань)

работает юридическая клиника, куда каждый желающий может обратиться за юридической консультацией.

Возможности получить в городе базовую подготовку по управлению некоммерческой организацией были оценены следующим образом: 19% руководителей поставили оценку «хорошо», 31% – «удовлетворительно», 19% – «плохо», 31% – затруднились ответить. Несколько хуже были оценены возможности НКО повысить в городе квалификацию сотрудников в области стратегического и финансового менеджмента, бухгалтерского учёта, франчайзинга, работы с добровольцами и т. п.: 13% оценили их как хорошие, 38% – как удовлетворительные, 17% – как плохие, 22% заявили об их отсутствии, 10% затруднились ответить.

Возможности организации получить в Нижнекамске гранты от местных или региональных органов власти были оценены достаточно высоко: хорошую оценку дали 25% руководителей, удовлетворительную – 58%, плохую – 8%, 9% руководителей посчитали, что такая возможность отсутствует. При этом большинство опрошенных отмечали положительную роль главы муниципалитета в поддержке некоммерческого сектора.

Больше половины (51%) руководителей НКО считают, что возможности для повышения квалификации сотрудников НКО имеются только у органов власти. Потенциал ресурсных центров НКО отметили 12% руководителей; 7% высказались за то, что такую возможность могут предоставить учебные заведения, другие государственные и муниципальные учреждения; 6% респондентов выделили российские коммерческие организации, ещё 6% отметили российские некоммерческие организации, не являющиеся ресурсным центром НКО; затруднились ответить 18% руководителей.

Фактически же сложилась ситуация, когда информационный обмен между властью и НКО был воспринят некоммерческим сектором как руководство к действию, выполнение которого облегчит решение некоторых вопросов и улучшит положение организации. В то же время обучающие семинары, проводимые под эгидой ОП РТ для представителей НКО, не были восприняты руководителями в полной мере: они проходили в рабочее время (что удобно не для всех), а информация о них не всегда доходила до адресата вовремя.

На вопрос «В какие инстанции Вы прежде всего посоветовали бы обратиться некоммерческой организации, если бы она столкнулась с серьёзными проблемами в своей деятельности?» 48% руководителей НКО ответили, что необходимо идти за помощью к мэру и местным органам власти; 12% посоветовали обратиться в местные судебные инстанции; 12% посчитали, что может помочь уполномоченный по правам человека РФ; 12% отправились бы за помощью в Министерство юстиции; 4% уверены, что помощь окажет Общественная палата РФ; 4% выступили за региональные СМИ, 4% – за городские СМИ, 4% затруднились ответить.

Такая оценка значимости местной власти, с одной стороны, связана с неустойчивым финансовым положением некоммерческого сектора, недостатком навыков взаимного сотрудничества и привычкой надеяться не столько на себя, сколько на властные структуры. В результате активность «третьего сектора» снижается или даже может носить фиктивный характер, а взаимоотношения с властью выстраиваются по модели патрон-клиентского (патерналистского) типа, когда право на управление делами государства реализуется чисто символически,

через «карманные» НКО и «общественные палаты» [6]. С другой стороны, это говорит о тесной связи НКО с муниципальной властью, призванной решать основные проблемы населения в данном, конкретном городе (районе) и заинтересованной в сотрудничестве с целью максимального достижения результатов. В этом случае взаимоотношения могут выстраиваться на основе партнёрской модели, позволяющей создавать реальные «переговорные площадки» и совместно решать общие задачи.

При оценке финансово-экономического состояния большинство руководителей НКО отметили, что оно в их организации не является стабильным: 38% заявили, что недостаток средств может грозить закрытием НКО, работа которой держится на энтузиазме; 13% подчеркнули, что для поддержания жизнеспособности организации им приходится тратить слишком много сил на поиск средств, пренебрегая основными задачами; 13% отметили, что средств в основном хватает, чтобы оплачивать работников нужной квалификации, но не хватает на создание (обновление) полноценной материально-технической базы и другие необходимые расходы; 6% сообщили, что из-за недостатка средств приходится довольствоваться работниками невысокой квалификации. Только 18% руководителей остались более-менее довольны экономическим состоянием своей организации; 8% заявили, что средств хватает для полноценного выполнения задач организации, но многие новые идеи остаются нереализованными из-за недостатка ресурсов; 4% отметили, что средств в основном хватает для осуществления всего задуманного.

Тремя основными проблемами функционирования организации были названы: 1) недостаток денег, материальных средств (33%); 2) проблемы с помещением (23%); 3) отсутствие поддержки, интереса со стороны возможных спонсоров, бизнес-структур (10%). При этом перспективы развития своей организации руководители оценили достаточно оптимистично: 63% отметили, что организация будет функционировать успешно; 19% сказали, что организация будет вести свою работу, но без особых успехов; 6% видят будущее своей организации на грани выживания; 6% затруднились определить будущее своей организации, считая, что всё будет зависеть от политики властей; 6% думают, что всё будет зависеть от активности граждан.

Немалую роль в развитии НКО играет личность её лидера. Портрет руководителя НКО Нижнекамска выглядит следующим образом:

а) 19% руководителей имеют *возраст* от 18 до 40 лет; 31% – от 41 до 50 лет, 25% – от 51 до 60 лет, 19% – более 60 лет, 6% руководителей свой возраст не указали;

б) по *гендерному признаку* руководители НКО распределились поровну: 50% – мужчины, 50% – женщины;

в) работа в НКО для всех руководителей (100%) *не является основной*;

г) по *социальному положению* 21% являются предпринимателями, бизнесменами; 33% – руководителями, заместителями руководителей предприятия, учреждения, фирмы, специалистами (со средним или высшим образованием); 14% – руководителями подразделений; 13% – пенсионерами; 6% – индивидуальными предпринимателями; 7% – рабочими; 6% – студентами;

д) 94% руководителей не получают за свою работу *вознаграждение в денежной форме*, 6% – получают вознаграждение эпизодически;

е) 59% руководителей имеют высшее образование, 29% – два и более образования, 12% – среднее специальное образование.

Подводя итог, укажем, что тенденции развития некоммерческого сектора Нижнекамска соответствуют таким общим тенденциям, выявленным в России группой ЦИРКОН, как:

- уменьшение доли организаций, занятых общественно-политической, правозащитной деятельностью, «содействием развитию гражданского общества», а также резкое уменьшение доли НКО, занятых в экономике и предпринимательстве;
- некоторое увеличение доли поступлений от государственных и муниципальных организаций;
- сохраняющаяся актуальность таких задач, как налаживание механизмов взаимодействия между населением и некоммерческими организациями, повышение уровня доверия к НКО и прозрачности, понятности их работы, а также разработка удобных, гибких механизмов вовлечения граждан в добровольческую и иную поддержку НКО [3].

В целом для Нижнекамска характерны следующие тенденции становления некоммерческого сектора:

- наблюдается *рост численности* НКО г. Нижнекамска;
- *локальный* характер (свою деятельность НКО осуществляют в основном на территории муниципального района и города, однако имеются деловые связи с другими НКО не только местного и республиканского, но и федерального, международного уровней);
- сильной стороной НКО является активное *привлечение добровольцев* к работе в организации и *планирование* своих действий;
- слабой стороной можно считать *внутреннюю структуру* организаций (опора на лидера, отсутствие штатных сотрудников);
- в целом «третий сектор» города пока находится в начальной стадии развития (как говорится, «в детском возрасте»), поэтому *подвержен рискам* в связи с финансовой нестабильностью, слабыми организационными возможностями, государственным патернализмом;
- причины неустойчивости сектора носят, как правило, *системный* характер.

### Summary

*G.Yu. Nosanenko. Voluntary Sector in the Republic of Tatarstan: Formation Trends (Based on the Empirical Studies in Nizhnekamsk).*

The article presents the results of representative surveys carried out among the leaders of Nizhnekamsk non-profit organizations (NPOs) from spring to autumn 2013. The author shows the main characteristics of NPOs: small number, local nature, low number of employees, intrasectoral cooperation, close interaction with municipal authorities, limited activity (due to the policy of paternalism), and dissatisfaction with the state policy in the area of the third sector. The author concludes that the development of the Nizhnekamsk non-profit sector corresponds to the all-Russian trends.

**Keywords:** third sector, non-profit organizations (NPOs), instability of the third sector, financial instability, small number of employees, local scale of actions, forming volunteer base, institutional urban environment, increasing number of NPOs.

**Литература**

1. Альтернативы развития. Россия между модернизацией и деградацией: политологические очерки. – М.: Ин-т социологии РАН, 2013. – 139 с.
2. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности. – М.: ГУ ВШЭ, 2007. – 170 с.
3. «Третий сектор» в России: текущее состояние и возможные модели развития // Фонд развития гражданского общества: Политические исследования. – URL: <http://civilfund.ru/mat/20>, свободный.
4. Некоммерческие организации Москвы. Цифры и факты. – М., 2011. – URL: <http://rcenter.su/upload/iblock/52e/ydofessqkgzbk%20bzhfvtvamm%20macgbw.pdf>, свободный.
5. Записки о некоммерческом секторе. Финляндия – заповедник для НКО // Агентство социальной информации. – URL: <http://www.asi.org.ru/zapiski-o-nekommercheskom-sektore-kogda-vstrechayutsya-dva-finna/>, свободный.
6. Горный М.Б. Взаимодействие НКО и власти: общие тенденции и опыт Санкт-Петербурга // Электронная библиотека «Гражданское общество в России». – URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Gornyi\\_vz\\_NKO-2007.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Gornyi_vz_NKO-2007.pdf), свободный.

Поступила в редакцию  
06.09.13

---

**Носаненко Галина Юрьевна** – кандидат политических наук, докторант кафедры конфликтологии, Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия.  
E-mail: [gnosanenko@mail.ru](mailto:gnosanenko@mail.ru)