

Современный процесс управления общественным сектором экономики как фактор роста социального капитала региона

© 2009 Я.С. Ясницкая

Казанский государственный университет

Рассматривается современный процесс управления общественным сектором экономики региона, включающий такие технологии, как социальный маркетинг, фандрайзинг, добровольчество. Раскрывается понятие “социальный капитал”, анализируются факторы, влияющие на формирование социального капитала региона, описывается современная практика функционирования общественного сектора в Республике Татарстан.

Ключевые слова: общественный сектор, некоммерческие организации, общественные блага, социальный капитал, социальный маркетинг, фандрайзинг, добровольчество, стейкхолдеры.

Общественный сектор экономики оказывает существенное влияние на уровень социально-экономического развития региона. Управление развитием общественного сектора предполагает расширение его институциональной структуры за счет привлечения широкого круга негосударственных организаций к реализации функций и задач, ранее считавшихся обязанностью правительственных структур. Исследование возможностей использования потенциала негосударственных некоммерческих организаций в решении социально значимых вопросов, в производстве локальных общественных благ и услуг приобретает особую актуальность в современных экономических условиях, способствует улучшению социального климата в регионе.

Некоммерческая сфера объединяет организации, которые не рассматривают в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяют полученную прибыль между учредителями и участниками. Их работа направлена на достижение культурных, образовательных, научных, благотворительных и иных общественно полезных целей. Цели деятельности некоммерческих организаций разнообразны, но все они в конечном итоге способствуют, по мнению В.Э. Гордина, росту “социального капитала общества”. Под “социальным капиталом” автор подразумевает такую “систему общественных взаимоотношений, которая предполагает разнообразные формы взаимопомощи и сотрудничества членов отдельных социальных общностей”¹.

“Социальный капитал” - это категория, которая не имеет согласованного определения и которую довольно сложно измерить, однако в современных условиях социальный капитал при-

обретает большое значение для социально-экономического развития региона. Френсис Фукуяма, известный американский экономист и политолог, так трактует понятие “социальный капитал”: “Это неформальные нормы или ценности, которые делают возможными коллективные действия в группах людей”². По мнению автора, возможность неформального сотрудничества имеет большой смысл для экономики, политики и общества в целом. Например, в сфере экономики при высоком уровне взаимного доверия между экономическими субъектами снижаются операционные расходы, что положительно влияет на экономику и улучшает способность людей сотрудничать в качестве предпринимателей для решения проблем. Именно социальный капитал позволяет социальным группам, неправительственным организациям предоставлять услуги в области образования, здравоохранения и обеспечивать все виды социальной защиты для остального общества, без необходимости обращаться непосредственно к правительственным структурам.

Можно сформулировать ряд факторов, которые напрямую влияют на объем социального капитала отдельного региона.

- Взаимное доверие между гражданами, региональными и муниципальными органами власти, негосударственными институтами. Существуют различные технологии, позволяющие повысить уровень доверия в обществе. Практически все они направлены на рост информированности населения относительно действий властей и привлечение жителей местного сообщества к обсуждению и решению проблем региона. В Татарстане площадкой, где происходит взаимодействие различных субъектов, является Общественная палата Республики Татарстан. Эффективной формой учета об-

¹ Гордин В.Э. Неприбыльный сектор - элемент новой социальной парадигмы // Изв. СПбУЭФ. 1996. № 1. С. 62.

² Фукуяма Ф. Что такое социальный капитал? // День: Ежедневная всеукраинская газета. 2006. № 177. 17 окт.

ественного мнения при выработке управленческих решений, выступает участие рабочих групп и комиссий Общественной палаты в проведении общественной экспертизы важнейших законопроектных, проектов программ социально-экономического развития Республики Татарстан, подготовка предложений по проектам нормативных правовых актов, затрагивающих интересы населения республики. За 2008 г. было рассмотрено 18 проектов законов Республики Татарстан, 16 проектов постановлений Кабинета министров Республики Татарстан, 3 ведомственных проекта³.

- Эффективное сотрудничество и партнерство. Привлечение негосударственных организаций к выполнению региональных и муниципальных социальных программ является примером успешного сотрудничества в рамках общественного сектора экономики Татарстана. Например, совместно с Советом Европы на базе Центра реабилитации инвалидов “Изгелек” в городе Набережные Челны реализуется проект “Модельный реабилитационный центр”, в рамках которого при взаимодействии социальных служб с представителями бизнес-сообщества осуществляются меры по комплексной реабилитации и обучению молодых инвалидов востребованным специальностям с последующим трудоустройством на предприятия города и в бизнес-структуры⁴.

- Наличие и развитость сетей. Имеются в виду транспортные, информационные, организационные, социальные, государственно-управленческие и прочие сети. Так, по оценкам Общественной палаты Республики Татарстан, для координации действий и согласования деятельности, установления и укрепления связей, обмена опытом около 70% общественных организаций Татарстана объединены в различные ассоциации, федерации, советы, союзы⁵.

- Насыщенность социальными технологиями. Одной из успешно действующих социально-экономических технологий в Республике Татарстан является ежегодное проведение конкурса социальных проектов для государственных и негосударственных организаций “Общественная инициатива”. Объявленный в 2009 г. конкурс будет проходить по номинациям “Формула здорового образа жизни. Объединяем усилия” и

³ Становление и развитие гражданского общества в Республике Татарстан: Доклад Общественной палаты Республики Татарстан за 2008 г. / Общественная палата Республики Татарстан. Официальный сайт. Режим доступа: <http://opr.tatar.ru>.

⁴ Инновационные технологии в системе социальной защиты населения республики / Мин-во труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан. Официальный сайт. Режим доступа: <http://mtsz.tatar.ru>.

⁵ Становление и развитие...

“Приобщение людей с ограниченными возможностями к регулярным занятиям спортом и обеспечение доступности для них спортивных сооружений”⁶. К новым социальным технологиям можно отнести фонды местного сообщества, действующие в Москве, Тюмени, Тобольске, Тольятти; законы о социальном заказе, принятые в Нижегородской, Псковской, Томской, Новосибирской и других областях России.

- Степень развитости и динамика развития общественных институтов. В 2007 г. в Республике Татарстан было свыше 7000 некоммерческих организаций, а на начало 2009 г. - уже около 11 тыс. общественных объединений и организаций, что свидетельствует о бурном росте некоммерческого сектора в регионе⁷.

- Уровень образованности (культуры) населения. Образование не только способствует усвоению определенных знаний, методик, но и культивирует определенные моральные нормы, которые становятся важным источником социального капитала.

- Добровольчество. Привлечение добровольцев к решению социальных проблем региона - явление достаточно новое для современной России, но уже активно развивающееся. В Казани, Набережных Челнах, Зеленодольске, Елабуге, Чистополе, Бугульме и Нижнекамске на сегодняшний день действуют около 20 добровольческих организаций, входящих в Координационный совет добровольчества Республики Татарстан. Ресурсный центр добровольчества г. Казани занимается поиском волонтеров для социальных организаций.

- Состояние института семьи. 2008 г. был объявлен Годом семьи в Республике Татарстан. В течение этого года различными государственными и негосударственными организациями было реализовано множество социальных проектов, направленных на укрепление и развитие института семьи в республике. Среди наиболее интересных проектов можно назвать пилотный проект “Деинституализация детей-сирот с ограниченными возможностями”, реализуемый совместно с учреждениями здравоохранения, образования, международной благотворительной сетью “Светлячок” (США), в рамках которого была создана модель реабилитации детей-инвалидов, начиная с момента рождения до совершеннолетия, и инновационную программу “Формирование навыков предпринимательского мышления у воспитанников сельских социальных приютов”⁸.

⁶ Общественная инициатива - 2009 / Мин-во труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан. Официальный сайт. Режим доступа: <http://mtsz.tatar.ru>.

⁷ Становление и развитие...

⁸ Инновационные технологии...

Определение социального капитала региона не ограничивается перечисленными выше факторами и может включать в себя параметры, связанные со здоровьем населения, занятостью, правовой культурой, принятой в обществе идеологией. Определение социального капитала будет представлять собой комплексную систему показателей, отражающих результаты различных видов деятельности в регионе, динамику развития социально-экономической сферы и характеризующих соответствующие общественные отношения на определенном момент времени.

Общественный сектор региона оказывает влияние на формирование социального капитала, поскольку практически все показатели, составляющие социальный капитал, зависят от активной и успешной деятельности отдельных подразделений общественного сектора. Общественный сектор экономики включает преимущественно государственные организации, однако современной тенденцией развития общественного сектора является привлечение именно негосударственных некоммерческих организаций к выполнению функций, ранее считавшихся прерогативой государства. Причем последние два десятилетия отмечены беспрецедентным ростом количества некоммерческих организаций в регионах России. Так, по данным Федеральной налоговой службы на 1 января 2009 г. зарегистрировано 656 233 некоммерческие организации, а на 1 апреля 2009 г. уже 660 417 организаций. Для сравнения, по состоянию на 1 января 2008 г. было зарегистрировано 621 986 некоммерческих организаций⁹.

Каждая некоммерческая организация имеет свою миссию, которая отражает важнейшие социальные задачи того или иного региона. В Республике Татарстан наиболее активными и, в целом, наиболее эффективными являются НКО, объединяющие инвалидов и ветеранов, спортивные, спортивно-технические и молодежные объединения, а также организации, работающие в сфере благотворительности, культуры и образования¹⁰.

Некоммерческие организации как структурные единицы общественного сектора отличаются спецификой управления. Среди теоретических концепций, посвященных особенностям экономики и менеджмента некоммерческих организаций, можно выделить теории “производства общественных благ” (public goods production theory), “невыполненного контракта” (the contract failure theory), “контроля стейкхолдеров” (the stakeholder control theory).

Теория “производства общественных благ” была выдвинута американскими учеными Д. Шифом и Б. Вайсбродом. Согласно этой теории, специфика управления в некоммерческих организациях связана с тем, что они возникают вследствие неэффективности коммерческих структур в производстве общественных благ.

Необходимым условием выпуска общественных благ, согласно Вайсброду, является использование социального (некоммерческого) маркетинга¹¹. Это вид маркетинга, который позволяет наиболее эффективно выявлять потребности местного сообщества в конкретных общественных благах. Он направлен на формирование общественных ценностей. Применение социального маркетинга дает возможность производителям стимулировать потребление общественных благ у различных групп населения.

Как правило, общественные блага реализуются на безвозмездной основе. В таких условиях важным становится применение фандрайзинга. Фандрайзинг - это направление менеджмента по привлечению и аккумуляции внешних источников финансирования, таких, как гранты, государственные субсидии, благотворительные и спонсорские взносы физических и юридических лиц. Поскольку большинство услуг организаций общественного сектора относится к общественным благам, такие организации не могут находиться на самофинансировании и требуют применения фандрайзинга.

По результатам опроса, проведенного Общественной палатой Республики Татарстан, именно недостаток финансирования является главной причиной, замедляющей темпы качественного роста деятельности некоммерческих организаций (на это указали 60% опрошенных)¹². Это обуславливает необходимость внедрения практики фандрайзинга в деятельность организаций общественного сектора. Многие некоммерческие организации добились определенных успехов в этой области. Так, в 2008 г. от Республики Татарстан во Всероссийском конкурсе, проводимом в соответствии с Распоряжением Президента Российской Федерации “Об обеспечении государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества”, участвовали 88 общественных организаций, гранты выиграли 15 НКО на сумму 8 млн. 595 тыс. руб. (в 2007 г. участвовали 60 организаций, гранты выиграли 14 организаций на сумму 7 млн. 934 тыс. руб.)¹³. Проводятся и республиканские

⁹ Сведения о работе по государственной регистрации юридических лиц по состоянию на 01.04.2009 / Федеральная налоговая служба. Официальный сайт. Режим доступа <http://www.nalog.ru>.

¹⁰ Становление и развитие...

¹¹ Weisbrod B. The Nonprofit Economy. Cambridge, 1994.

¹² Становление и развитие...

¹³ Там же.

грантовые конкурсы, в частности, с 2002 г. Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан является основным организатором конкурса социальных проектов "Общественная инициатива". За прошедшие 5 лет было реализовано более 700 проектов и привлечено в социальную сферу более 150 млн. руб. инвестиций¹⁴.

В теории "невыполненного контракта" И. Илмана и Г. Хансмана обосновывается положение, что в некоторых случаях рыночный механизм не может обеспечить контроль над деятельностью производителей, которые могут завышать цены при низком качестве продукции. Это негативно сказывается на благосостоянии потребителей. Таким образом, со стороны производителя может иметь место нарушение обычных контрактных обязательств, что Хансманн называет "невыполненным контрактом"¹⁵. Согласно теории Г. Хансмана, этого можно избежать, если иметь дело с некоммерческими организациями.

На общественный контроль, или "контроль стейкхолдеров", как главную особенность управления в некоммерческих организациях, указывают А. Бен-Нер, Б. Гуи и Т. ван Хомиссен, И. Фама и М. Дженсен. Контроль могут осуще-

ствлять жители местного сообщества - бенефициарии, члены попечительского совета, благотворители и другие заинтересованные лица. Данный контроль, по их мнению, содействует доверию организации, определяет социальную значимость ее работы и необходимость ее финансирования. Социальная значимость, или социальный эффект, отражает результаты деятельности некоммерческой организации, не связанные с получением материальных выгод, а направленные на рост благосостояния общества.

Внедрение новых технологий управления, повышение эффективности функционирования институтов общественного сектора, привлечение дополнительных ресурсов являются значимым фактором развития региональной экономики. Основной задачей в современных экономических условиях остается рост социального капитала, влияющий на общий уровень социально-экономического развития региона. Положительное изменение показателей социального капитала возможно в результате мероприятий, проводимых в рамках общественного сектора, а следовательно, решающее значение приобретает эффективная политика управления, позволяющая получить социальную прибыль и повысить уровень благосостояния региона.

Поступила в редакцию 08.04.2009 г.

¹⁴ Инновационные технологии...

¹⁵ *Hansmann H.* The Role of Nonprofit Enterprise // *The Yale Law J.* 1990. № 89 (Management of Non-profit Organizations / Ed. by M. Sharon. Dartmouth, 1994). P. 20.