

Глава 2

УСЛОВИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА В ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Луценко Т. А., Реденькова И. Н.

2.1. КРАТКАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА О ГОРОДЕ ОРЛЕ И ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Крупный российский промышленный центр, город Орел был заложен более 400 лет назад по указу царя Ивана Грозного как крепость, опорный пункт, который должен был отражать вражеские набеги на Русь. И лишь двести лет спустя, в 1776 году, указом императрицы Екатерины II была образована Орловская губерния, центром которой и стал Орел. А уже с 19-го века, появлением железной дороги Орел становится одним из лидеров отечественной индустрии. Здесь раньше других российских городов начало использоваться электричество, была проложена трамвайная линия.

И сегодня Орловщина в числе ведущих индустриально-аграрных регионов России. Здесь для внутрироссийского и внешнего рынка выпускается оборудование для текстильной, кожевенной и пищевой промышленности; развито точное приборостроение, производство часов, мебели, трикотажа. Флагманом областной промышленности является Орловский сталепрокатный завод.

Неблагополучность общероссийской социально-экономической ситуации отозвалась на экономике и социальной сфере Орловской области теми же острыми проблемами, что и на жизни всех других регионах страны: взаимные неплатежи предприятий, сокращение объемов капитальных вложений, безработица, ухудшение уровня и качества жизни граждан. На 1 января 1996 года численность экономически активного населения составила 46% от общей численности трудоспособного населения. "Скрытая безработица", выраженная в неполной занятости, стала хроническим явлением.

Произошли изменения в структуре форм собственности.

В 1996 году ведущие позиции заняли предприятия со смешанной и частной формой собственности, на их долю приходится, соответственно, 80% и 11% областного объема промышленного производства. Удельный вес государственного сектора составил 8%.

Достаточно сложна и противоречива социально-демографическая ситуация в регионе.

2.2. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Данные последних переписей населения (1979 и 1989 гг.), отдельных единовременных и выборочных учетов и социологических обследований, проводимых областными органами государственной статистики, подтвердили тенденцию миграции сельских жителей в города. Специалисты-демографы области прогнозируют дальнейшее сокращение населения в сельской местности. Однако анализ экономической и социально-политической ситуации в России в целом и в Орловской области в частности в последнее время позволяет прогнозировать замедление оттока сельского населения: безработица, трудности с жильем в городе, необходимость наращивания сельскохозяйственной продукции и реализации программы по стимулированию сельского хозяйства могут играть в этом положительную роль. Ожидается и продолжение притока русского населения в села Орловщины из бывших республик СССР: сказывается расположение области в центре России, недалеко от Москвы, благоприятные климатические условия, оптимальная инфраструктура города.

Экологическая обстановка орловским центром по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды характеризуется как удовлетворительная, хотя надо заметить, Орловская область входит в зону, подвергшуюся радиационному заражению Чернобыльской АЭС, в также находится в непосредственной близости с Курской АЭС. Однако радиационная обстановка по уровню гамма излучений не превышала критических значений, радиоактивных выпадений высокого загрязнения не наблюдалось. В бюджете Орловской области на 1997 год предусматривается финансирование целевой областной программы Орловское полесье", направленной на охрану окружающей среды и природных ресурсов, а также создания регионального заповедника.

2.3. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕГИОНА

Признавая многие острые проблемы экономики и социальной сферы Орловщины, надо все же отметить, что усилия администрации области позволили взять экономическую ситуацию под контроль. После тяжелых лет передела собственности и полной правовой неразберихи, начиная с 1995 года в области наметилась не только стабилизация, но и реальное оживление. Так, объем промышленного производства возрос за первое полугодие 1997 года на 4%, производство потребительских товаров возросло на 21 %, падение инвестиционной активности снизилось на треть.

В областных Уставе и Законе об инвестициях провозглашены принципы местного налогообложения, задачи углубления аграрной и промышленной реформы. Созданы предпосылки для обеспечения нормальной инвестиционной политики в регионе.

Достаточно динамично развиваются в регионе высшие и средние специальные заведения. Только на дневном отделении обучается около 117 тыс. чел. Значительно вырос научный потенциал этих учебных заведений, увеличился набор специальностей, расширяются международные связи. Практически во всех учреждениях открылись экономические и юридические факультеты, активно идет подготовка и переподготовка социальных работников.

За 5 последних лет создана инфраструктура социальной помощи и социального обслуживания населения. В настоящее время действуют 27 специализированных учреждений и структур с широким спектром оказываемых услуг: социальный патронаж неблагополучных семей, психолого-педагогическая поддержка, правовое консультирование.

Только за семь месяцев 1997 года 140 тыс. чел. получили материальную помощь на общую сумму 3,5 млрд. (неденоминированных) рублей. Для более четкого учета малоимущих граждан и контроля за оказанием им помощи проводится компьютеризация по программе "Адресная социальная поддержка".

Весной 1993 года была приведена международная конференция, где Орловская область объявлена экспериментальной. В 1994 году принято предложение Международной финансовой корпорации о сотрудничестве в плане дальнейшего развития аграрных преобразований. Рывок к освоению новой рыночной реальности - создание в 1994 году рыночной хозяйственной структуры АО "Орловская нива" и Ассоциации "Нечерноземье".

В области реализуется 10 целевых федеральных программ с годовым объемом финансирования 45.2 млрд. руб.

Особенностью социально-политической ситуации в Орловской области является невысокий уровень общественной активности населения. Забастовочное движение в области не было таким широким и активным, как в среднем по России. Главной причиной местных забастовок была невыплата заработной платы, крайне редко звучали политические лозунги.

Жители села составляют в регионе 1/3 избирателей. А учитывая значительно более высокую по сравнению с горожанами степень их участия в выборах, можно смело говорить, что позиция сельских жителей в немалой степени определяет результаты голосования.

В последние годы местное население постоянно поддерживает на выборах оппозиционные партии и их лидеров.

Так было на выборах депутатов Городского Совета в декабре 1993 г. и в декабре 1995 г. На сегодняшний момент из 38 депутатов Городского Совета 36 человек - члены КПРФ. По оценке политологов, Орловщина входит в так называемый "красный пояс".

2.4. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА В ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

С началом перестройки социально-экономической и политической жизни государства с середины 80-х годов на Орловщине начался бурный рост общественной активности всех групп населения. Чуть позже возникли самодеятельные движения, группы, политические партии. При этом, если "старейшины" общественного движения, образованные еще во времена СССР, такие, как Всероссийское отделение общества охраны памятников, Всероссийское общество Красного Креста, Всероссийское общество любителей книги продолжали существовать вне политических бурь, происходящих в обществе, объединения, возникшие в 1988-91 г.г., были самодеятельными, неформальными организациями с довольно четко выраженными политическими ориентациями.

А такие НКО, как Орловское областное общество "Единство за Ленинизм и коммунистические идеалы" (действует с 1992 г.), Орловское областное отделение Российского фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам "Соотечественник" (действует с 1992 г.), Орловское областное движение "Демократическая Россия" (действует с 1991 г.) имели откровенно политизированный характер.

В целом, с 1992 года в Орле начинается подъем общественной жизни. Это наглядно демонстрируют и данные регистрации общественных объединений в Областном управлении юстиции: в одном только 1992 году их количество увеличилось более чем в 4 раза. "Пик" этого роста приходится на 1994 год (более чем в 8 раз).

Таблица 10.
ОРЛОВСКИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ,
ЗАРЕГИСТРИРОВАННЫЕ В 1991 - 1997 ГОДАХ ОБЛАСТНЫМ
УПРАВЛЕНИЕМ ЮСТИЦИИ.

Направленность объединений¹	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	ИТОГ
Общественно-политические	2	2	3	10	7	4	2	30
Благотворительные		-	1	2	-	3	4	10
Профессиональные		2	1	3	8	1	3	18
Экологические	-	-	2	1	-	-	-	3
Национально-культурные	-	2	2	3	3	3	2	15
Женские	-	-	-	2	1	1	-	4
Объединения, оказывающие помощь детям	-	1	-	-	3	2	1	7
Объединения по поддержке экономики	-	3	3	1	2	-	3	12
Молодежные	-	1	1	7	2	2	9	22
Научно-образовательные	-	2	-	1	-	1	-	4
Спортивные	-	1	8	7	2	13	9	40
Объединения ветеранов и пенсионеров	-	4	9	2	1	5	14	35
Объединения военнослужащих	-	3	5	2	-	3	4	17
Аграрные	1	1	2	1	-	-	1	6
Другие	1	1	2	1	-	-	1	6

¹ В таблице не указаны профсоюзы - 61 НКО; религиозные объединения - 94 организации.

На август 1997 г. в Орле зарегистрировано более 400 общественных объединений. Около 1/3 из них имеют право участвовать в выборах различного уровня.

Таблица 11.

ДИНАМИКА РОСТА НКО

(В таблице не указаны профсоюзы - 61 организация, религиозные организации - 94)

Число НКО	Динамика роста по годам						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
240							
225							
210							
195							
180							
165							
150							
135							
120							
105							
90							
75							
60							
45							
30							

Наиболее массовыми организациями являются спортивные, ветеранские, профсоюзные и религиозные объединения. Отмечается в регионе и появление НКО, направленность которых — социальная помощь населению.

Так на Орловщине осуществляется совместный проект "Детская деревня SOS", совместно с орловским отделением Российского фонда мира и Международной Благотворительной организацией "SOS=КИНДЕРДОРФ интернациональ".

Основными видами деятельности НКО является оказание юридической помощи, ведение научной и просветительской работы, проведение культурных мероприятий. Малая часть имеет свои печатные органы. Большинство НКО редко обращаются к средствам массовой информации для освещения своей деятельности.

Лишь немногие организации занимаются предпринимательской деятельностью, прежде всего это объединения, пользующиеся государственной поддержкой и льготами по налогообложению ("афганцы", "чернобыльцы").

Основными источниками финансирования третьего сектора являются:

- помощь коммерческих структур;
- пожертвования частных лиц;
- государственная поддержка;
- членские взносы.

Лишь некоторые объединения осуществляют свою деятельность за счет грантов западных фондов и организаций.

2.5. РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. НКО и государство

Взаимодействие государственных структур и некоммерческих организаций развивается достаточно медленно и не совсем продуктивно. Причины того кроются как в низкой заинтересованности власти, так и в несовершенной законодательной базе для НКО.

Так, например, в 1997 году областными законодателями был принят Закон "О региональной государственной молодежной политике в Орловской области", по которому поддержкой пользуются прежде всего организации с фиксированным членством (не менее 1000 человек) в городе при наличии у них представительств более чем в 50 % районов области. Эти нормативные рамки оставляют "за бортом" финансовой поддержки многие организации, которые находятся в стадии становления.

На данный момент в области нет координирующего центра по взаимодействию с общественными организациями, отсутствует система информации о деятельности НКО.

Однако участие некоторых некоммерческих организаций в осуществлении областной социальной программы показало большой потенциал третьего сектора и дало хорошие шансы на позитивное сотрудничество с государственными структурами.

Яркий пример тому - деятельность Орловского филиала Межрегиональной Ассоциации Юных Лидеров (АЮЛ). Возникнув на Орловщине в 1995 году при содействии Городского управления образования АЮЛ ведет свою работу по нескольким направлениям:

- "служба обществу" - благотворительная помощь интернатам, социальным центрам реабилитации, домам ребенка;
- создание органов ученического самоуправления (школьные советы) и координация их деятельности;
- обучение подростков навыкам цивилизованного общения при помощи психологических тренингов.

В результате такого сотрудничества появилась городская комплексная программа работы с подростками.

Только за 2 года лидерскую программу прошли более 800 старшеклассников. Большую помощь Ассоциации оказал Комитет по делам молодежи (КДМ) при Администрации Орловской области.

Именно КДМ явился инициатором создания ассоциации общественных объединений "Круглый стол", который включает в себя 26 представителей от молодежных НКО. Ассоциация обеспечивает более высокий уровень участия объединений в постановке и решении молодежных проблем.

Одной из главных причин, снижающих эффективность взаимодействия НКО с госсектором, помимо ограниченности финансовых ресурсов, является недостаток конструктивных и, что немаловажно, программно-обеспеченных предложений со стороны общественных организаций.

Недостаточную же инициативность руководителей НКО в разработке предложений и программ можно объяснить их низкой профессиональной компетентностью, неумением разрабатывать бизнес-планы, целевые программы, составлять обоснования, заявки на гранты.

Кроме того, эффективность партнерства заметно снижается из-за низкой информированности третьего сектора о деятельности и возможностях областной администрации и государственных структур. Причем в данной ситуации это прежде всего объясняется неумением, а иногда и нежеланием самих НКО получать такую информацию. Между тем, по мнению представителей администрации, большинство значимых инициатив некоммерческих организаций области находят поддержку во властных структурах.

Так, созданное по инициативе Орловской администрации отделение Российской Ассоциации развития малого бизнеса и предпринимательства (РАРМП) в 1996 году стало совместно с областным центром рыночных отношений "Развитие" инициатором акции "Предприниматели малого бизнеса - школам". Акция была активно поддержана властными органами и позволила в условиях бюджетного дефицита подготовить многие образовательные учреждения к новому учебному году.

Безусловно, в установлении партнерских отношений между НКО и государственными структурами немаловажную роль играет субъективный личностный фактор. Так, в результате интервью выяснилось, что, по мнению многих руководителей НКО, поддержкой

и благосклонностью властных структур пользуются те общественные организации, которые имеют в своих рядах людей известных в политической среде, бывших или действующих представителей исполнительной и законодательной власти.

При этом анализ опроса руководителей НКО показал, что они редко и неохотно идут на сотрудничество с коллегами по своему некоммерческому сектору.

Так, например, представители Общества больных сахарным диабетом "даже не подозревали" о том, что программа Красного Креста может как-то соприкоснуться с их деятельностью и, следовательно, партнерское объединение ресурсов могло бы существенно помочь работе обеих организаций.

В целом анализ ситуации и результатов социологических опросов свидетельствует о том, что большинство представителей исполнительной власти готовы взаимодействовать с общественными организациями. При этом среди критериев в выборе партнеров от третьего сектора преобладают: инициативность, готовность к диалогу, конструктивность со стороны лидеров НКО. Очевидно, что на развитие данных качеств необходимо обращать внимание при работе с руководителями третьего сектора.

2. НКО и коммерческий сектор

Все более важной составляющей жизни местного сообщества является бизнес-сектор. Взаимодействие бизнес-сектора и НКО в Орловской области можно охарактеризовать как слабое и нерегулярное. Большинство представителей коммерческих структур не заинтересованы в сотрудничестве, а тем более - в оказании материальной помощи НКО. В основном, когда НКО обращаются к коммерческим структурам, те не идут на диалог на паритетных началах, а весь разговор сводится к "выбиванию" денег. Однако есть в области и удачные примеры сотрудничества.

Недавно на базе Орловской группы по земельной реформе, консультанты которой в течение 3 лет работают в области по программе реализации сельскохозяйственных предприятий, создан Фонд поддержки аграрной реформы "Агромир". На Орловщине складывается и формируется школа аграрной реформы, уроками которой уже охотно пользуются области-соседи. Сотрудничество бизнес-сектора и НКО на Орловщине прежде всего связано с представителями таких компаний и фирм, как; завод "Кока-кола Боттлерз Орел", "Пепси Ко". "ООО СП Фокус", пейджинговая компания "Ф-1".

Следует отметить, что взаимодействие между третьим сектором и коммерческими организациями ограничивается, как правило, только финансовой помощью бизнеса третьему сектору.

И качестве основных причин подобной "однобокости" взаимоотношений, помимо объективных, связанных с особенностями развития нашего общества, можно назвать следующие факторы:

- недостаточная информированность предпринимательских структур о деятельности третьего сектора или искаженное представление его о задачах и целях, методах работы;

- недостаточная координированность внутри третьего сектора, разобщенность общественных организаций, что не позволяет им более продуктивно находить общий язык с бизнес-структурами;

- не совсем удовлетворительная работа государственных структур, их специализированных органов, в задачи которых входит координация всех общественных сил данного сообщества;

- неумение руководителей общественных организаций строить отношения с деловым миром, ввиду нехватки профессионализма и компетентности;

- неразвитая региональная нормативно-правовая база.

Одной из важных проблем, ограничивающих развитие третьего сектора в регионе, является слабая информированность и осведомленность местного сообщества о деятельности НКО. Наибольшую известность имеют социальные, политические, экологические и ветеранские организации, хотя и об их активности знает не более 1/3 населения. Главная причина такого положения прежде всего в слабом взаимодействии некоммерческих организаций и региональных средств массовой информации.

Как показал контент-анализ местных периодических изданий ("Орловская правда", "Поколение", "Просторы России"), информация о деятельности НКО появляется редко и, что называется, "по случаю". Так, в областной газете "Орловская правда" за I полугодие 1997 года было опубликовано 47 материалов в 126 номерах, причем большинство из них носит описательный характер. Практически отсутствуют в областной прессе публикации, дающие анализ положения дел в третьем секторе, проблем, с которыми сталкиваются НКО. Более активно информирует население о деятельности некоммерческих организаций местное телевидение и радио. Журналисты во время нашего опроса отметили пассивность большинства организаций, которые не видят необходимости в том, чтобы проявлять инициативу и приглашать СМИ для контактов и конструктивного диалога.

По мнению представителей СМИ, тема общественных организаций в настоящее время не является достаточно популярной и интересной для читателя, и следовательно, для журналистов. Из общественных

объединений более пристальное внимание пресса уделяет экологическим и религиозным организациям, обществам защиты прав потребителей и вкладчиков.

2.5. ТРЕТИЙ СЕКТОР В ЦИФРАХ И ФАКТАХ

В проведенных нами в рамках данного исследования социологических опросах и анкетировании принимали участие:

- лидеры общественных объединений;
- представители государственных структур;
- представители бизнеса;
- журналисты;
- представители общественности.

Из 100% опрошенных только 2 % имеют информацию о деятельности третьего сектора.

Анкетирование дало следующие результаты:

Таблица 12.

Что знают респонденты в настоящее время о:

	полная информация	частичная информация	совсем нет	затруднились ответить
бизнес-секторе	12%	32,2 %	21,4%	29,4 %
некоммерческом секторе	2%	12%	38,8%	46,2 %
государственных учреждениях	9,8 %	39,6 %	27,3 %	23,3 %
областной власти	15,4%	37.5 %	12,3 %	34,8%

Таблица 13.

ВОПРОС: «Какие НКО вы считаете необходимыми?»

№№	НКО, которые необходимы	% выбора
1	НКО социальной защиты	66,2
2	Профсоюзы	14,3
3	Просветительские	12
4	Политические	7

Как видим, предпочтительным направлением деятельности общественных объединений в глазах респондентов является социальная направленность.

Таблица 14.**ВОПРОС: «Какие факторы могут способствовать благополучному развитию вашей организации?»**

№№	Факторы	% выбора
1	законодательная база	58
2	материальная и финансовая поддержка государства	83
3	материальная поддержка частного бизнеса	68
4	объединение с другими общественными организациями	54
5	контактирование с международными организациями	72
6	обучение и повышение квалификации сотрудников	28
7	получение консультативной и информационной помощи	36
8	тесное общение с государственными структурами	42
9	привлечение новых членов	9
10	пропаганда деятельности НКО в СМИ	62

Таблица 15.**ВОПРОС: «Какие источники финансирования вы предполагаете использовать в вашей организации?»**

№	источники финансирования	% выбора
1	пожертвования частных лиц	32
2	помощь коммерческих структур	67
3	членские взносы	21
4	доходы от коммерческой деятельности	34
5	поступления от западных фирм	68
6	другие источники	13

Таблица 16.

ВОПРОС: «Как можно охарактеризовать ваши связи с организациями за последний год?»

	постоян- ные	периоди- ческие	редкие	отсутст- вуют
с бизнесом	18 %	19 %	2 %	61 %
с государственными структурами	29 %	31 %	32 %	8 %
с международными организациями	6 %	18 %	12 %	64 %
с другими НКО	28 %	12 %	34 %	26 %
со СМИ	14 %	57 %	16 %	11 %

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Становление гражданского демократического общества невозможно без развития третьего сектора - обширной сети неправительственных, некоммерческих объединений самой различной направленности: ветеранских и молодежных, экологических и творческих, профессиональных союзов и клубов по интересам.

В настоящее время подобные объединения создаются по всей стране. По данным Института Проблем Гражданского Общества (г. Москва), их общее количество приближается к 190000 (!). Однако в Орловской области (как и во многих других российских регионах) большинство распадается в течение 2 лет.

Основные причины столь короткого "срока жизни" некоммерческих организаций кроются в:

- неумение лидеров НКО планировать работу организации;
- низком уровне организованности участников НКО;
- неумении обеспечить работу финансовыми средствами.

К сожалению, к общим характеристикам современного третьего сектора следует отнести отсутствие сплоченности членов самой организации в достижении поставленных целей; отсутствие конкретных программ деятельности, низкий профессионализм лидеров

НКО, их непонимание жизненной необходимости налаживания партнерских отношений с государственными и коммерческими структурами.

Конечно, когда 3-й сектор находится лишь в стадии становления, его организациям особенно требуется умная, заинтересованная поддержка профессионалов. К сожалению, в Орловской области такую помощь общественным объединениям (в первую очередь недавно созданным) получить практически негде, из НКО только Институт Общественных Проблем "Единая Европа" оказывает помощь посредством консультаций по подготовке уставов и учредительных документов (приоритетным направлением работы ИОП "Единая Европа" является правозащитная деятельность).

В связи с этим становлению и успешному развитию на Орловщине третьего сектора очень помогло бы создание центра НКО, который, имея в своем штате специалистов, профессионально разбирающихся в проблемах некоммерческих организаций, стал бы обучающим, консультирующим центром для областных НКО, координатором их деятельности, посредником во взаимоотношениях с двумя другими секторами.

Создание такого центра НКО поможет общественным объединениям Орловской области организовывать семинары, регулярные консультации по основным аспектам деятельности НКО, а также выпускать ежемесячный бюллетень для некоммерческих организаций. Возникновение центра НКО поможет третьему сектору Орловской области организовывать свою работу. Повысит роль общественности при обсуждении наиболее важных вопросов в органах государственной власти и местного самоуправления и, как следствие, стать ступенью, ведущей к становлению гражданского общества на Орловщине.