

ТРЕТИЙ СЕКТОР В ГОСУДАРСТВЕ БЛАГОДЕНСТВИЯ¹

Ф.М.Бородкин

Мы не рискнули в заголовок встроить еще одно слово - "Россия". Сейчас кажется странным даже вспоминать о благоде́нствии как возможной характеристике жизни в России, хотя в статье пойдет речь именно об этом. Нет смысла пытаться аналитически доказывать совместимость представлений о благоде́нствии и российской жизни. Таких доказательств не существует, а опыт жизни и история как будто бы говорят об обратном - образ несчастного российского народа, почти не знающего из поколения в поколение мирной благополучной жизни, нам очень привычен. Однако мы верим, что сейчас настало время исторического поворота в сторону, нет, не бесппроблемной, но улучшающейся жизни, главным признаком которой непременно будет усиление общественных гуманистических ценностей и ценностей личной свободы и поддержки индивидуальных и групповых социальных инициатив. Конечно, эта жизнь не будет строиться подобно крою платья из альбома, где представлен набор модных моделей общества - американской, немецкой, британской, скандинавской и т.п. У России, как и у всякой другой страны, свой путь. Но у всех народов, исповедующих гуманистические ценности и ценности свободы, есть и много похожего, что и позволяет им чувствовать себя плывущими в одной лодке, присматриваться друг к другу, заставляет помогать друг другу. В частности, все сходятся в убеждении, что в любой стране всегда есть многочисленные группы населения, нуждающиеся в помощи со стороны общества и государства, в том, что принято называть социальной защитой. Те государства, которые берут на себя основную тяжесть ответственности за организацию эффективной социальной защиты, принято называть государствами благоде́нствия. Мы уверены, что Россия будет развиваться в эту сторону.

Логика статьи подчинена именно этой концепции или, если угодно, сама статья представляет собой обоснование и изложение концепции развития России в сторону государства благоде́нствия на демократических основах, т.е. на основе расширения сфер действия ценностей индивидуальной свободы и общественного гуманизма в культуре российского общества и, соответственно, преобразования структуры социума в подходящую для этого сторону.

¹ Статья написана при финансовом содействии Российского гуманитарного научного фонда, проект №95-06-17639

Часть 1. Государство благоденствия

1.1. Движение в сторону государства благоденствия безальтернативно и в будущем

Скорее всего, ни для какого современного развитого государства не существует иной альтернативы, кроме продвижения, развития в сторону государства благоденствия (welfare state). Государство благоденствия принято определять как государство, в котором правительство берет защиту бедных или вообще депривированных слоев населения на себя. Это обычно делается через системы специальных мероприятий по поддержанию занятости, помощи семьям, особенно многодетным, обеспечению хотя бы части малоимущего населения бесплатной медицинской помощи, бесплатного образования, минимального дохода для тех, кто не способен зарабатывать на жизнь сам, а также для стариков и детей. Основная часть финансирования таких программ, как правило, обеспечивается через фонды, формируемые страховой и налоговой системами. Но в то же время в современных экономически развитых странах значительная и разнообразная помощь нуждающимся оказывается через десятки тысяч частных фондов и организаций.

Первая социальная страховая система была организована в Германии Бисмарком в конце XIX века. Затем в начале нашего века Ллойд Джордж ввел в Великобритании государственное страхование в сфере здравоохранения и от безработицы. По этому пути последовали многие другие страны - Швеция, Норвегия, Новая Зеландия, Австралия, Япония и другие. Наибольшее развитие разнообразные социальные программы, составлявшие сущность государств благоденствия, получили после 1950-х годов в самых богатых государствах. Это вполне объяснимо, поскольку нищие нищим мало чем могут помочь, если не считать сострадания. Но почти везде скорость экономического роста и размер средств, выделяемых для социальной защиты, оказывались в обратном соотношении - чем больше одно, тем меньше другое.

1.2. Кризис идеи

Однако идея благоденствия, основанного исключительно на материальном вспомоществовании, к настоящему времени испытывает явный кризис. С одной стороны, богатые страны достигли в целом такого уровня экономического развития, что практически всякий физически здоровый человек способен заработать себе на сносную жизнь, если он не будет ориентироваться на классы среднего и выше среднего достатка. В непосредственной помощи нуждаются те, кто не может трудиться в обычном, среднем режиме по причинам, коренящимся в их физическом состоянии, а также те, для кого в районе места его жительства нет источника заработка, нет работы. Конечно, когда дело доходит до пограничных состояний, их оценка, идентификация затруднены. (Напомню, что еще в начале века на фордовских заводах организовывали рабочие места почти для любых инвалидов, включая людей, не имеющих рук или ног, слепых и т.п. Рабочие места предлагались даже в больницах для бедных. Это было, разумеется, выгодно предприятию, но давало заработок и инвалидам.) Кого считать физически не способным заработать себе на жизнь, надежно можно определить только с помощью формальных медицинских определений. Еще сложнее дело обстоит с отсутствием работы по специальности недалеко от места жительства. В конце концов ответ и на этот вопрос приходится давать на формальных основаниях.

С другой стороны, оценка состояния нищеты, бедности, т.е. уровня доходов, когда следует оказывать помощь, в развитых странах теперь связана не столько с невозможностью прокормить себя, сколько с социальной нормой потребления. Она различна для различных стран. В одной стране уровень потребления, считающийся социально нормальным, может различаться для различных регионов. Так обстоит дело, например, в Германии. Социальная минимальная норма потребления может быть связана как с экономическим богатством данного региона (страны), так и с политическими установками и позициями правящей партии при многопартийном устройстве. В результате признается, что материальная помощь должна оказываться тем, кто не обеспечивает себе потребление на уровне принятой в данном регионе социальной нормы. Переехав в другой регион, можно повысить материальную помощь, оказываемую государством. Еще более интересно то обстоятельство, что правила помощи (не обязательно государственной) и, соответственно, величина помощи могут зависеть от национальности, места прежнего пребывания и т.п. обстоятельств. Так обстоят дела в Германии, США.

Все это создает очень сложную систему оказания помощи, высокую и трудно объяснимую нагрузку на налогоплательщиков. Такой подход в обеспечении благоденствия (сравнительно выровненного потребления) для всех групп населения требует выполнения противоречивых условий.

Как бы автоматическое предоставление помощи на нижнем пределе потребления разрушает мотивацию самообеспечения, достигательные ценности и нормы значительной части общества, вполне способной к труду. Разрушение достигательных норм "обезоруживает" стимулы к труду, предпринимательству, личной инициативе, разъедает самую базу современной экономической культуры. В результате можно ожидать усиления аскриптивных норм и ценностей, окрашивающих актуальную социальную ситуацию в фаталистические тона. Аскриптивные оттенки приобретает и социальная перспектива. Контроль даже собственного социального статуса прекращается. Это порождает иждивенческие настроения и постоянные группы, паразитирующие на заботе о них. Так, например, в Германии значительное количество русских иммигрантов не только получают помощь, но и предпочитают, как они выражаются, "сидеть на велфере (welfare)". "Велфер" для многих из них - дополнительный источник дохода, не требующий затрат их труда. Такое "сидение", например, в Берлине дает возможность меньше платить за квартиру, за детей в детских дошкольных учреждениях, получать довольно большие средства на одежду, питание, транспорт, лечение, иметь налоговые льготы. Наблюдения показывают, что в 1994 году социальная помощь для семьи в три человека (муж, жена и ребенок) была вполне достаточной для весьма сносной (по нашим меркам) жизни. Поскольку помощь и льготы предоставляются семьям, не имеющим иного дохода к существованию, многим приходится скрывать имеющиеся заработки, работать нелегально. Для того, чтобы сохранить дополнительный источник, надо обманывать государство, подбирать надежных знакомых, которые наверняка не проболтаются, учить своих детей специальному стилю поведения и общения с посторонними, а также со своими сверстниками. Примерно то же самое происходит среди иммигрантов из России в США. Скорее всего, такая модель поведения распространена не только в среде иммигрантов из России и не только иммигрантов вообще. Это означает, что существует особая субкультура, сущность которой вовсе не соответствует идеологии здорового общества со справедливой стратификацией.

Ф.М.БОРОДКИН

Третий сектор в государстве благоденствия

1.3. Кто и кому помогает?

Однако очевидно, что общество в той или иной форме обязано заботиться о тех, кто действительно сам не способен заработать себе на жизнь, включая и тех, кому оно (общество) не смогло обеспечить возможности зарабатывать.

Но что понимается под обществом? Когда мы говорим о помогающем обществе, нельзя ограничиваться только государством, т.е. элементами структуры государственного института или институтом государства в целом. Выражение "государство благоденствия" скорее надо соотносить со структурой социума в целом. Таким образом, на вопрос о том, кто помогает, ответ - общество. Следовательно, и термин "государство благоденствия", строго говоря, условен. Точнее было бы говорить "общество благоденствия". Но мы будем продолжать эту терминологическую традицию, имея ввиду все же общество, хотя и в фиксированных национальных пределах.

Ответ на вопрос о том, кому должно помогать общество, очень важен не только из-за необходимости определения границ целевых групп. Определение таких границ одновременно устанавливает и многие межгрупповые (социальные) отношения в обществе, во многом фиксирует его структуру, большой набор разнообразных социальных статусов (позиций). Здесь же надо отметить влияние способов (техники, технологии) определения границ целевых групп на поведение государственных чиновников, причастных к процедурам распределения помощи, на бюрократические правила и процедуры. Можно показать, что это влияние охватывает и многие другие стороны жизни общества.

Как узнать, кто именно не может заработать себе на жизнь, если не иметь ввиду явно физически не способных? Если такая неспособность не очевидна, трудно сформулировать некие объективные критерии, с которыми все согласились бы. Всегда останутся некоторые пограничные состояния, относительно которых решения будут в любом случае субъективными и сделают одних (относительно которых принимается решение) зависимыми от других (принимающих решение). Такое положение непременно ведет к множеству неприятных и несправедливых социальных последствий, в т.ч. к усилению неравенств, бюрократизации, коррупции и т.п. Многоэтажный и разнообразный надзор, контроль не только дорогостоящ, но и развращает и разрушает демократические основы общества. Однако иного пути не видно.

Наконец, заходящая глубоко, многонаправленная социальная забота с необходимостью ставит вопрос о жесткой национальной идентификации, выделяя "своих" с помощью чисто формальных оснований. Этим самым не просто ограничиваются изначальные права человека, признаваемые демократическим обществом как бы принадлежащими любому человеку от рождения. В обществе появляется еще один признак дифференциации, разделения, если угодно - социальной сегрегации. Кроме того, растет и крепнет слой "уполномоченных" и консультантов, получающих право отделять "чистых" от "нечистых".

1.4. Эффективность экономики против благоденствия

Система социальной защиты, основанная на идее материальной помощи, гарантии некоторого минимального уровня дохода или уровня потребления материальных благ, всей своей тяжестью в конечном итоге ложится на плечи массового налогоплательщика, на экономику страны. Эта тяжесть настолько серьезна, что даже в самых богатых странах постоянно идут дискуссии в поиске некоторого равновесия

между возможной эффективностью экономики и уровнем социальной защищенности населения в целом, отдельных социально-профессиональных, национально-этнических, территориальных, демографических и иных групп. В принципе это споры о выборе между инвестированием экономической активности и направлением средств непосредственно на конечное потребление.

Подобные споры характерны и для современной России. Несомненно, что и для нашей страны иного пути, кроме как в направлении к государству благоденствия, не существует. Но российскому государству сейчас, с одной стороны, постоянно грозит финансовое банкротство, экономическая катастрофа, а с другой, - классовые конфликты и социальный коллапс. Необходимость выбора пути между этими Сциллой и Харибдой обусловлена жесткими ограничениями на доступные в данной ситуации средства, которые могут быть использованы и для инвестиций в экономику, и для организации социальной защиты. Заранее можно сказать, что однозначных оптимальных решений в таком выборе не существует.

В то же время, весь мировой опыт показывает, что невозможно одновременно обеспечить высокий уровень эффективности экономики и социальной защищенности в течение сколько-нибудь продолжительного времени, скажем, на протяжении хотя бы десяти-пятнадцати лет подряд. Даже в самых богатых странах легко наблюдаются циклы, когда общество вынуждено развивать экономику в ущерб социальным программам перед лицом угрозы экономического кризиса или даже попав в него, сменяющиеся циклами усиления социальных программ, когда реальной становится угроза социальных конфликтов или когда они уже происходят, а накопленное экономическое богатство позволяет усилить налоговое бремя. России не избежать таких циклов.

1.5. Источники благоденствия

При выборе любого пути - с предпочтением экономической эффективности или высокой социальной защищенности - придется решать задачу поиска источников достаточных средств, задачу их мобилизации. Инвестиции в экономику обеспечиваются частным капиталом в выгодных для него направлениях и государством - в потенциально выгодных. Почти все финансовые средства для социальных программ, включая и социальную защиту, в России так или иначе поступают за счет государственного или местных бюджетов.

Однако помимо непосредственно денежных, финансовых средств есть и другие - организационные, людские (не только кадровые в классическом понимании), информационные и некоторые иные. Финансовые средства несомненно выполняют большую инструментальную роль при мобилизации и этих ресурсов хотя бы через возможности получения доходов или стимулирование с помощью заработной платы. Но отдельные виды ресурсов проявляют определенную эластичность и до некоторой степени взаимозаменяемы. Хорошо известно, что, например, новые организационные технологии существенно экономят финансовые средства, приток полезной информации также позволяет на достижение одинаковых результатов тратить меньше финансовых ресурсов. Поэтому можно говорить, что другие средства играют инструментальную роль в мобилизации финансовых ресурсов. Это означает, что одни технологии, способы, условия применения ресурсов экономически более эффективны, чем другие.

1.6. Социальные технологии

Приведу примеры технологий из области социальной защиты.

Ф.М. БОРОДКИН

Третий сектор в государстве благоденствия

Нам хорошо известна организация социальной защиты, господствовавшая и все еще господствующая в нашей стране - непосредственная работа органов власти или непосредственно подчиненных этим органам подразделений. Одни функционеры распределяют выделенные средства в соответствии с инструкциями, другие тратят их, опосредуя собственным трудом или преподнося какие-то материальные ценности тем, кто определен как достойный организованной защиты. Суммарно при этом расходуются огромные средства, хотя и далеко не всегда по назначению. В то же время, средства, все же достигающие своей цели в подобной технологии, "размазываются" по нуждающимся тончайшим слоем. Например, пенсии даже максимального размера не хватает на простое выживание, семьи беженцев и вынужденных переселенцев не всегда получают до смешного маленькое вспомоществование, подавляющее большинство детских домов и домов ребенка живут почти в нищете, даже в психиатрических больницах в некоторых крупных городах денег на питание так мало, что больных не кормят завтраком, далеко не везде соблюдаются льготы на отпуск лекарств. Таких примеров можно привести очень много. Денег не только не хватает, они не только неэффективно используются, но во многих случаях, если говорить без эвфемизмов, разворовываются.

Но зафиксируем внимание только на том факте, что средства, предоставляемые бюджетом, невелики, явно недостаточны для организации непосредственного, прямого финансирования социальных программ и осуществления всех мероприятий в социальной защите.

Но есть и иные технологии организации социальной защиты.

Одна из технологий - ваучерная. Каждому, кто по закону может иметь те или иные услуги по линии социальных программ (например, по социальной защите), открывается специальный счет (ваучер), на который заносится обусловленная сумма денег. Эти деньги могут быть потрачены лишь целевым способом и только через частные фирмы, имеющие специальные лицензии или сертификаты. Среди таких фирм клиент социальной программы вправе выбрать продавца услуг сам.

Пример другой технологии - заключение контракта на выполнение определенной социальной программы между органом государственной (муниципальной) власти и фирмой, являющейся, как правило, некоммерческой и всегда негосударственной организацией.

И при первой, и при второй технологиях, как показывает опыт, достигается более высокая эффективность затрат по сравнению с привычным прямым исполнением социальной программы государственными служащими. Прямая мобилизация средств и ресурсов с помощью директивного управления также является одной из возможных технологий. Она была практически единственной на протяжении многих десятков лет в бывшем СССР.

Разумеется, существуют и могут быть построены иные технологии организации и исполнения социальных программ.

1.7. Цена благоденствия зависит и от структуры социума

При обсуждении цены надо иметь в виду не только экономическую сторону дела, не только экономическую эффективность. Через финансовые затраты и их динамику можно увидеть многое, но не все.

Защита граждан от депривирующих ситуаций, помощь людям в трудные моменты их жизни, разумеется, бесплатна. Расходы на защиту зависят от многих факторов. Мы еще не умеем грамотно определять экономическую эффективность применения той или иной технологии, но все же в отдельных случаях есть основания хотя бы для их ранжирования по возможной экономической эффективности,

т.е. по затратам, имея ввиду примерно один и тот же результат. Например, по таким ясным видам социальных услуг, как приобретение товаров в магазине, уборка помещения, уход за обездвиженным выгоднее ваучерный способ расходования средств в случае, если клиент психически здоров и рационален. Однако он становится выгоднее с момента, когда вся технология разработана и подготовлена к действию. На ее же подготовку нужны специальные инвестиции. Ваучерные технологии выглядят совершенно неподходящими, когда речь идет о защите общих прав граждан. Для отдельных специфических групп прав приходится рассматривать и сравнивать свои технологии.

Наряду с экономической ценой необходимо учитывать и так называемую социальную цену. Она представляет собой потери или ограничения (ущемления) одних прав и возможностей ради осуществления (приобретения) других прав (возможностей). Например, сейчас в России распространяется всестороннее пожизненное полное обеспечение престарелых людей в обмен на посмертное отчуждение занимаемой ими или принадлежащей им квартиры в пользу фирмы, осуществляющей уход. При самом добросовестном отношении фирмы клиент, заключая с ней договор, облегчает себе жизнь, но теряет право распоряжения принадлежавшей ему квартирой. Он оставляет за собой право пожизненного пользования ею. Будущая рыночная цена квартиры неизвестна, и поэтому не приходится говорить об экономической эффективности такого шага для клиента. Другой, столь же прозрачный пример. После некоторых хирургических операций гражданин России приобретает право на инвалидность второй группы. Инвалид второй группы имеет ряд привилегий, но теряет право быть нанятым для выполнения многих видов работ. Потеря такого права не обязательно связана с ограничением дохода, т.к. никто не может запретить инвалиду, например, предпринимательскую деятельность.

Более сложный пример. Разумеется, можно твердо сказать, что так называемое социалистическое общество не было обществом благоденствия в указанном выше смысле, а советское государство - государством благоденствия. Действительно, во-первых, были целые слои населения, лишенные заботы со стороны государственной системы социальной защиты, да и вообще защиты государства. Не считая разнообразных групп меньшинств и маргиналов к такому слою на протяжении почти всей истории советского государства относилось крестьянство. Во-вторых, время от времени объектами преследования, а вовсе не защиты, становились национально-этнические и религиозные группы и целые нации. Об этом приходится напоминать, т.к. сегодня многие склонны наделять прошлую систему социальной защиты свойствами идеальной технологии, якобы обеспечивавшей пусть небольшие, но равные и гарантированные блага всем. Это миф, имеющий чисто психологические основания. Определенная технология для социальных программ существовала. Она реализовывалась непосредственно государственным аппаратом (многочисленными и разнообразными учреждениями) и полностью зависящими от государства учреждениями и организациями (общества инвалидов, красного креста, артели инвалидов и другие подобные организации). Действительно, существовавшая система защиты обеспечивала соблюдение некоторых прав, например, права на труд почти всем. Но ценой этой гарантии была частичная потеря права выбора сферы приложения труда и даже принудительный труд. В эту же цену надо включать и ограничения на право выбора места жительства.

Приобретение и гарантии соблюдения многих социальных прав, подобных праву пересечения государственных границ и праву выбора места жительства, оплачиваются ценой ограничения других прав и возможностей, например, права на труд, на бесплатную или дешевую медицинскую помощь, на занятие тех или иных долж-

Ф.М.БОРОДКИН

Третий сектор в государстве благоденствия

ностей в государственных учреждениях, неуловимое право на самоидентификацию и т.д.

Видно и по приведенным отдельным примерам, что особенности структуры социума участвуют в формировании как экономической, так и социальной цены благоденствия всех или отдельных категорий граждан.

Рыночные механизмы обеспечивают если и не оптимальные, то хотя бы приемлемые затраты на реализацию технологий социальной защиты. Но они же создают множество проблем, ограничивающих права граждан или грозящих такими ограничениями, когда та или иная форма, тот или иной способ реализации защиты становится экономически невыгодным тем, кто его осуществляет, по сравнению с другими направлениями вложений тех же средств. Гарантии защиты и реализации социальных программ возникают благодаря развитию разветвленной структуры содействия и контроля через разнообразные государственные и негосударственные некоммерческие организации. Однако такие организации могут беспрепятственно развиваться лишь в обществах, где существуют и защищаются демократические права и свободы.

Централизованные директивно управляемые социальные системы принципиально могут очень точно строить планы распределения средств, доводить программы до сетевых графиков, осуществлять их. Но, как показывает опыт, возникают колоссальные потери в гражданских правах, обязательна глубокая депривация отдельных групп, слоев населения, отдельных территориальных общностей. К этому нужно добавить практическую невозможность не только построения неких оптимальных вариантов программ и распределения ресурсов, ведущих к минимальным затратам или к максимальной экономической эффективности, но и невозможность более или менее точной формулировки соответствующих задач и получения необходимой информации.

Таким образом, можно построить два идеальных и противоположных типа социальных структур, связав их с ценой на организацию социальной защиты и выполнение социальных программ через предлагаемые этими структурами типы технологий. Рыночные структуры с чистой конкуренцией, возможно, не дают строго оптимального экономического результата даже в теории, не допускают точного предвидения результата, но принципиально позволяют двигаться в сторону снижения социальных потерь. Централизованная система теоретически позволяет построить сколь угодно точные программы, добиться низкой стоимости, но рост точности и предсказуемости обязательно ведет к гигантским социальным потерям и, в конечном счете, к гибели, коллапсу самой структуры. Все остальные возможные типы расположены между ними и представляют собой некоторые их комбинации.

Часть 2. Третий сектор - необходимая часть государства благоденствия

2.1. Три сектора современного общества

Быстрое развитие во второй половине XX века в странах Западной Европы разнообразных добровольных объединений населения, других подобных образований, которые у нас в России принято называть общественными организациями или общественными объединениями, заставляет несколько по-иному, чем раньше, взглянуть на структуру общества. Организации, ранее считавшиеся просто благотворительными и потому не слишком заслуживавшими внимания политиков и

государственных деятелей, вдруг превратились в серьезную силу. С ними стали считаться и политические партии и власти. Конечно, эти организации так или иначе использовались в предвыборной борьбе. Но они все чаще начали брать на себя роль самостоятельных артикуляторов потребностей разнообразных групп населения.

Естественно, артикуляция потребностей в общественно признаваемых, иногда резких, даже радикальных формах, постепенно переросла в контроль за действиями всех тех, от кого так или иначе зависит общественная жизнь, а затем - и в управление все большей частью местных общественных процессов. Значительная часть функций по управлению общественными делами разными путями и в разное время попавших в сферу компетенции государства, оказалась в распоряжении спонтанно складывающихся организованных групп населения. Они становятся во многих областях посредниками между государством как совокупностью организаций и группами населения.

Но одновременно население взаимодействует и с другими организациями, формирующимися ради удовлетворения интересов также части населения, но обладающей денежными капиталами, способными приносить прибыль их владельцам. С одной стороны, не все население владеет такими капиталами, с другой - с этими организациями так или иначе взаимодействуют все.

Таким образом, организации, как-либо проявляющие себя в обществе, можно сгруппировать в три сферы (сектора).

К первому сектору принадлежат все те организации, которые непосредственно, хотя и на разных территориальных уровнях, реализуют государственные или иные общегражданские властные функции. Этот сектор можно назвать государственным, хотя такое название и условно.

Ко второму сектору относятся все организации, ориентирующиеся на экономически эффективное (выгодное) использование денежного капитала. При этом капитал не обязательно должен полностью принадлежать организации. Она может его "арендовать". Капитал может быть и государственным. Но в любом случае используемый капитал должен давать организации данного сектора некоторый прирост собственных денежных средств в форме прибыли.

Наконец, в третий сектор входят организации, создаваемые ради удовлетворения потребностей социальных групп и отдельных граждан за исключением потребностей в увеличении непосредственного денежного дохода самих членов организации или ее владельцев. Поэтому еще одно его название - неприбыльный сектор. Это название неточно, поскольку речь идет не о том, что организации третьего сектора не создают прибыли. Принадлежность к третьему сектору накладывает запрет на использование прибыли в качестве непосредственного источника увеличения денежных доходов членов организации или ее владельцев.

Между этими тремя секторами не существует жестких границ. Государство имеет свои интересы как в неприбыльном, так и в прибыльном секторах. Через неприбыльный сектор государство в значительной степени преследует национальные интересы. Но в то же время многие государственные организации создаются ради извлечения прибыли. Кроме того, государственный сектор непосредственно заинтересован в развитии прибыльного сектора как источника средств для своего существования, поступающих через налоги, как совокупности рабочих мест для населения. Прибыльный сектор очевидным легальным образом проникает в сектор государственных организаций. Прибыльные организации в нормально развивающемся и экономически здоровом обществе заинтересованы в существовании неприбыльных организаций по нескольким причинам, среди которых главными представляются такие, как поощряющее действие законов на отчисление части

прибыли в неприбыльный сектор (в противном случае средства для поддержки значительной части населения и некоторых общенациональных отраслей деятельности пришлось бы перераспределять через налоговую систему и централизованные дотации), заинтересованность в рекламе, в смягчении и улучшении общей атмосферы общественного бытия. Неприбыльный сектор получает значительную часть финансовых средств по тем или иным каналам от государственного сектора и от успешно функционирующих организаций прибыльного сектора. Кроме того, организации неприбыльного сектора создают и имеют предприятия в прибыльном секторе. В широком смысле слова рыночные условия охватывают все три сектора, являются общими для них.

Таким образом, организации этих трех секторов входят в ткань гражданского общества, предполагающую отсутствие какого-либо специализированного, направленного, противного интересам и потребностям общества в данный момент давления, в том числе и монопольного государственного или негосударственного, несправедливого поощрения, незаконного использования богатств общества. Однако понятно, что это - идеальный образ, а не реалистическая модель для повседневного воплощения в жизнь.

Трудно разграничить и роли этих трех секторов в управлении обществом. Если эти роли объединить в комплексы и описывать их крупными мазками, то в целом получается примерно следующая картина их взаимодействия с обществом.

Главная функция государственного - первого - сектора заключается в:

- защите интересов общества как целого;
- защите интересов личности и тех, кто малоспособен или неспособен сам защищать свои интересы;
- установлении и поддержании баланса социальных сил внутри страны;
- создании и поддержании среды равных возможностей для развития деятельности всех социальных акторов;
- организации эффективной внешней защиты.

Основные функции рыночного (второго) сектора заключаются, главным образом, в организации экономически эффективного использования всех доступных ресурсов и средств.

С третьим сектором дело обстоит намного сложнее, чем с первыми двумя, и потому что он существенно моложе их, и потому что он включает в себя потенциально все население.

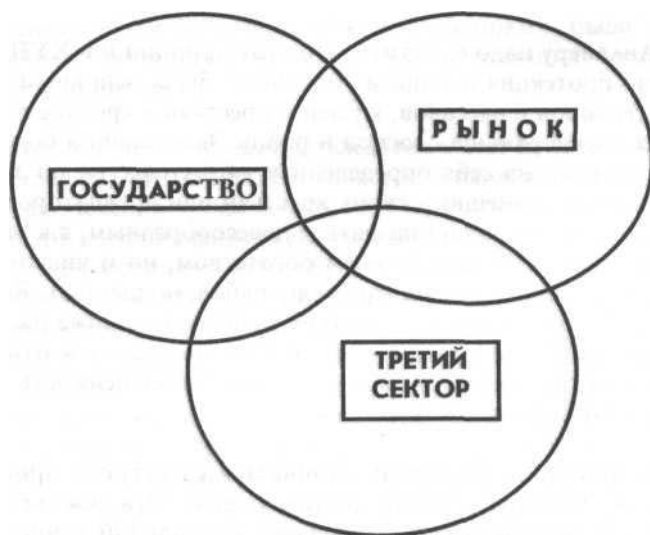
Третий сектор за рубежом в развитых странах Запада весьма весом. Его организации особенно много делают в социальной защите, которая понимается как защита прав любых слоев и групп населения от всяких обстоятельств, грозящих ущемить законные права личности. Разумеется, особое внимание движение социальной защиты уделяет наиболее слабым слоям населения. Третий сектор все более явно становится теньвым институтом, действующим наряду с государством на всех территориальных уровнях и практически во всех социально значимых сферах, компенсируя то, что по разным причинам не делается организациями первого и второго секторов. Некоторые исследователи склонны рассматривать совокупность организаций третьего сектора как теньное правительство (12). Против такого взгляда есть возражения, и мы рассмотрим их несколько ниже. В данном же месте мы хотим подчеркнуть то обстоятельство, что развитый третий сектор уже участвует в социальном управлении даже на самом высшем уровне.

Ходкинсон и Сумаривалла отмечают две фундаментальные характеристики неприбыльного сектора.

Первая - исключительная добровольность формирования и существования. Во всех случаях неприбыльный сектор начинал свое существование с взаимной помощи и самопомощи. "Общим, что объединяет, может быть помощь престарелым или инвалидам, иностранцам, распространение образования или социального страхования или участие в экономическом развитии общности. Там, где людям позволено образовывать такие ассоциации, власть общества и возможности общественного выбора усиливаются, так же как и общественная ответственность и доверие." Авторы рассматривают уровень развития, мощь неприбыльного сектора в качестве индикатора "возможностей и силы центрального правительства и степени гетерогенности общества". В таких странах, как Швеция и Нидерланды, третий сектор обеспечивает баланс сил между социальными группами, поскольку добровольные организации пользуются огромным политическим влиянием. Третий сектор, филантропия и добровольность могли бы играть особенно большую роль в государствах с ограниченными правительственными ресурсами (Восточная Европа, страны бывшего СССР, страны третьего мира).

"Второй фундаментальной характеристикой добровольных организаций является то, что они не могут заменить правительство. Свободно объединившееся и создавшее организации население может расширить пределы ответственности правительства, создать программу общества и в исключительных случаях - изменить политику правительства, но оно не может управлять... неприбыльные организации не могут выполнять функций государства, определенных законом." Тем не менее, можно говорить о большой роли неприбыльного сектора в управлении, т.к. организации этого сектора осуществляют мониторинг правительственных программ, усиливают ответственность государства, создают новые направления для разработки общественных программ и находят адекватное финансирование для социальных инноваций (8, с.486-490).

ТРИ СЕКТОРА ОБЩЕСТВА



2.2. Субсидизм как базовый принцип формирования и деятельности организаций третьего сектора

Одним из основополагающих принципов жизни гражданского общества является принцип субсидизма (subsidiarity).

Этот принцип означает, что крупная, более сильная и обеспеченная социальная единица (например, государственный институт) должна оказывать помощь меньшей социальной единице (например, муниципальной общности, соседским и иным небольшим общинам, группе инвалидов, больных, семье, отдельному индивиду, институтам в сфере образования, культуры и т.д.) "...в том случае, если эта меньшая социальная единица не может полагаться на свои силы. В терминах социальной политики это явление превращается в систему, в которой частная организация социальной защиты превалирует над общественным (public) сектором, местные организации - над неместными. Субсидизм означает иерархию, начинающуюся с индивиду, распространяющуюся на непосредственную и расширенную семью, общину, церковь и кончающуюся государством. На каждом уровне этой иерархии более высокий уровень или единица должны защищать нижележащие уровни и помогать им, одновременно соблюдая их независимость..." (5, с. 50).

Автор этого высказывания Анхайер считает, что принцип субсидизма появился в девятнадцатом веке как образ мышления иезуитов и часть философии католической морали. Принцип провозглашал два определяющих направления развития:

(1) рост индивидуализма, который вне семьи и местных сообществ соответствовал потребностям в новых формах социальной солидарности и социальной защиты во внесемейных формах;

(2) появление секуляризованного национального государства с развитой бюрократией, которая оспаривала позиции католической церкви (5, с.33-37).

В своей первоначальной формулировке принцип субсидизма защищал статическое общество с фиксированными зависимыми иерархическими отношениями между индивидом, семьей, местными группами и государством. В этой системе большая социальная единица не может возлагать ответственность за свое благополучие на меньшую. Таким образом, принцип содержит два важных элемента: протекция и обязательства.

Однако в противовес Анхайеру надо отметить, что этот принцип и в XVIII веке был далеко не нов. Именно протекция и защита "младших" была основным принципом взаимоотношений сеньоров и вассалов, князей и крестьян в средние века во всех христианских странах, а еще раньше - господ и рабов. Занимавший более высокую социальную позицию брал на себя определенные обязательства по защите нижестоящих в той же иерархии, помещик - своих крестьян или арендаторов, господин - своих рабов. Этот принцип можно назвать и целесообразным, т.к. любой сеньор был силен не только чисто имущественным богатством, но и числом преданных ему и готовых защищать его вассалов, крестьян, рабов, подданных. Во всех случаях, однако, сохранялась и жесткая иерархическая зависимость ниже расположенных социальных единиц от расположенных выше. Это последнее и отличает старый принцип от нового, когда последний провозглашает независимость более простых социальных единиц от более сложных.

Таким образом, новый принцип субсидизма отличается от старого принципа протекционизма появлением демократической составляющей. Эта демократическая составляющая защищает независимость "младшей" социальной единицы от "старшей" и при получении какой-либо помощи. Можно требовать отчета об ис-

пользовании помощи, требовать обусловленной заранее деятельности, производящейся на средства помощи, проверять уровень эффективности, но нельзя, например, непосредственно управлять деятельностью единицы, которой оказывается помощь, нельзя ограничивать ее поведение вопреки закону.

Анхайер (5, с.34-35) приводит два примера, позволяющие понять, как действует принцип субсидизма в современной Германии.

Первый - германский федерализм. Германия в настоящее время представляет собой федеративное государство, в котором индивидуальные государства (земли) присоединились к относительно более мощной политической силе. Это частично относится к образованию и культуре, традиционным областям третьего сектора, который находится в исключительном ведении земель. Более того, на федеральном уровне земли представлены в Бундесрате, где они имеют право вето. Все законы, адресованные парламентом землям, обязательно проходят через Бундесрат. Следовательно, на федеральном уровне не может быть принят ни один закон, как-либо ограничивающий активность местных правительств, без их согласия.

Федерализм тесно связан с принципом субсидизма. Этот принцип отстаивался как церковью, так и правящей Христианско-демократической партией в течение 1950-х годов. Он послужил основой разделения функций между государством и церковью в области повышения социального благосостояния.

Второй- германская сложная законодательная система.

В Германии гражданское право регулирует отношения среди физических и юридических лиц, публичное право - отношения среди государственных органов, общественных образований и частных организаций.

Церкви действуют на основе публичного права и в соответствии с ним могут образовывать корпорации. Законные привилегии распространяются на Евангелистскую церковь (41,5% населения), Римскую католическую церковь (43,3% населения) и Еврейскую общину (менее 0,5% населения). Остальные религиозные общины, в том числе около 2 млн. мусульман, подчиняются гражданскому праву.

Принцип субсидизма "...был инкорпорирован во все релевантное социальное законодательство, принятое между 1950 и 1975 годами, создавая защищенную, финансируемую государством частную систему социальной защиты и помощи, которая давала широкую автономию неприбыльным организациям." (5, с.37).

Именно в соответствии с этими законами были установлены шесть т.н. "зонтичных" общин, осуществляющих организацию социальной помощи, о которых речь пойдет ниже.

Таким образом, принцип субсидизма имеет ввиду большее, чем формулу для государственных субвенций. Он является, в первую очередь, организационным принципом разделения труда между государственным и частным секторами, создавая защищенную, финансируемую государством систему частных предприятий, осуществляющих социальную защиту и помощь (5, с.39).

Против того, чтобы принцип субсидизма был воплощен в законах Германии, было выдвинуто четыре серьезных возражения.

1. Закон устанавливает привилегии только нескольким определенным общинам (ассоциациям).

2. Закон устанавливает определенную иерархию среди тех, кто занят социальной защитой, отводя независимым общественным организациям второстепенную роль.

3. Принцип субсидизма, основанный на католической моральной философии и теологии, исходит из идеи естественного закона и предустановленного социального порядка. Такой нормативный подход не может распространяться на всех граждан.

4.Привилегии, предоставленные ограниченному кругу организаций, создают квазимонополию и ведут к ограничению выбора для индивидов. Более того, индивиды должны становиться клиентами организаций, с которыми они могут быть не согласны.

Однако Верховный суд Германии отверг эти обвинения, отметив, что соответствующие законы совершенно деидеологизированы и не ограничивают прав формирования иных любых неприбыльных организаций. Действительно, в Германии сейчас существует огромное количество негосударственных организаций, занятых социальной защитой и самозащитой и не связанных с шестью основными общинами. Они взаимодействуют напрямую с государственными институтами и с частным деловым сектором.

Анхайер отмечает, что в рамках контекста субсидизма свободные организации социальной защиты находятся в сложных взаимоотношениях с государством из-за денежных трансфертов. С одной стороны, они выглядят как корпорации, через которые государство распространяет свое действие в сферу социальной защиты и помощи, как инструмент церквей и других "консервативных" политических сил для контроля жизненно важной сферы социальной защиты через создание квазимонополий. С другой стороны, они же являются частью эффективной, ответственной и децентрализованной системы, в которой реализуются преимущества частного и государственного секторов, вовлеченных в социальную защиту (5, с.50-52).

Если не фиксировать внимание на конкретном воплощении принципа субсидизма в современной Германии, вызывающем определенные и обоснованные сомнения в сбалансированности его применения из-за возникающих квазимонополий, то можно с уверенностью сказать, что этот принцип противостоит хорошо нам знакомой российской идеологии коллективизма, когда важность целей, их приоритетность нарастают вместе с ростом ранга коллектива. Так, индивид в этом ранжировании занимает самое последнее место, а нация, народ - наивысшее. Интересы любой более высоко расположенной в этой иерархии социальной единицы при соблюдении принципа коллективизма более приоритетны. Любая субвенция в деятельность "младших" возможна только при подчинении их деятельности и интересов "старшим". Решения принимаются, таким образом, либо непосредственно большинством или от имени большинства, и это большинство всегда право.

Очевидно, что мы жили долгое время именно этими принципами, приводя в соответствие с ними и все ценности и нормы. Но коль скоро права именно отдельной личности провозглашаются как наиболее приоритетные, местные общности признаются как независимые и не подчиняющиеся непосредственному государственному административному управлению, этим самым провозглашается если и не немедленное, то принципиальное господство принципов субсидизма.

Конечно, применение этих принципов в жизни, организация в соответствии с принципом субсидизма взаимоотношений организаций третьего сектора, с одной стороны, и государства и муниципального управления, с другой, рождает много сложных задач и проблем. Ясно, что принцип коллективизма в применении к организациям третьего сектора не позволит им стать органическими и самостоятельными партнерами государственных и муниципальных организаций в планировании и управлении социальной защитой.

2.3. Социальные движения и третий сектор

Строго говоря, состав третьего сектора невозможно точно определить. Действительно, многие неприбыльные организации, существуя и действуя, не реги-

стрируются в силу разных и отнюдь не криминальных причин. Стихийно, спонтанно рождающиеся и исчезающие в процессе самоорганизации группы иногда остаются не известными никому, кроме их участников и тех, кто с ними взаимодействовал. Зарегистрированные группы (организации, объединения) взаимодействуют друг с другом, с другими незарегистрированными организациями и просто с группами, а также индивидами, образуя как бы свой специфический мир, для которого главное - социально значимые действия. Когда эти действия сравнительно когерентны и устремлены если не к одной, то к связанным и непротиворечивым целям, они могут формировать социальное движение.

Само по себе социальное движение хотя и может быть специально подготовлено, организовано, но собственно организацией не является. Социальные движения нигде не регистрируются и представляют собой как бы естественные социальные процессы. Следовательно, социальное движение не может быть представлено и никакой отдельной и единственной группой, особенно в тех случаях, когда такая группа преследует определенные политические цели, обслуживает какого-либо клиента (например, избирательный блок, отдельного политика, кандидата на выборах и т.п.).

В общественных действиях, постепенно сменивших в XIX-XX веках окончательно заглохшие религиозные бурления средневековья, в создававшихся и распадавшихся организованных группах населения как бы фокусировались, сосредотачивались, становились очевидными для многих и, наоборот, дезавуировались как ложные потребности общества в целом и отдельных сообществ - территориальных, профессиональных, религиозных, вообще ситуационно самоформирующихся. Этот процесс демонстрирует постепенно просыпающееся (или рождающееся?) самосознание общества. Колоссальные политические движения конца XIX века в России и многих других странах Восточной Европы, первой трети нашего века - в Германии, реализовавшиеся в коммунистической и фашистской реальных идеологиях и большом количестве разнообразных добровольных организаций, женские феминистские движения, молодежные движения в Западной Европе, достигшие своего пика в бунтах и революциях, движение зеленых, молодежные движения в бывшем СССР в 60-70-х годах, маскировавшие свой истинный характер под личиной студенческой самодеятельности, туристских клубов самодеятельной песни и другими способами, наконец, оформление и работа многочисленных групп с определенно социальными целями под крышами кооперативов в 80-е годы в СССР - все эти проявления социальной активности указывали на поиск обществом ниш и направлений для социального действия и формировали питательную среду для организаций третьего сектора.

Развитие таких общественных действий, их появление и умирание и есть динамика социальной организованности на всех уровнях - от регионального меж- и наднационального до локального, ограничивающегося несколькими, возможно, друзьями. Поэтому вполне естественно современные социальные движения рассматривать как своеобразный социальный космос не только для организаций неприбыльного сектора, но и для многих других подобных образований. Они, возможно, не в меньшей, а в большей мере, чем локальные социально-экономические ситуации, задают контекст и стратегические цели формирования отдельных организаций третьего сектора, оказываются как бы смысловыми посредниками между социумом и отдельными организованными группами.

Социальные движения являются особым видом коллективных действий. Социальное движение представляет собой "организованное и устойчивое усилие коллектива взаимосвязанных индивидов, групп или организаций совершить социальное

изменение или оказать ему сопротивление с использованием действий по общественному протесту" (10, с.458).

С позиций функционализма социальные движения являются элементами современного общества, для которого характерны дифференциация подсистем, выделившихся из общей в прошлом жизни и специализировавшихся на выполнении своих специфических функций. Некоторые из таких подсистем, например, религия, экономика, социальное управление сформировали собственные обособленные институты и структуры с иерархическим и горизонтальным разделением функций. Социальные движения в современном мире осуществляют новую интеграцию этих подсистем.

В таком функционально разделенном обществе непрерывно возрастает потребность как в горизонтальном, так и в вертикальном взаимодействии структур, т.е. как между функционально специализированными структурами, так и между структурами и "живущим миром". Последний аспект мог бы также рассматриваться как взаимодействие между макро- и микроуровнями общества и между системными функциями и потребностями индивидов. На макроуровне политико-административная система должна обеспечивать условия для успешного хода некоторых общих дел и гарантировать коллективные блага. С этими функциями никакая другая подсистема адекватно справиться не может. С позиций микроуровня роль партий и групп интересов сводится к тому, чтобы собирать и агрегировать информацию об индивидуальных потребностях с целью передачи ее политико-административной системе. С позиций последней партии и группы интересов могли бы также транслировать и легитимизировать функциональные политические требования индивидам.

"Подходы с позиций мобилизации ресурсов были наиболее плодотворными в анализе процессов мобилизации и роли существующих организаций и сетей в формировании общественных движений. Существующие организации и сети не только увеличивают шансы того, что индивид столкнется с уже текущей мобилизацией..., но и создают условия для формирования блоков (коалиций)"(9).

Пинард показал, что относительная депривация ведет к росту протеста только в случае, если коллектив имеет определенный уровень организованности (11). Из этого следует любопытный вывод о том, что широкие социальные движения возможны в относительно богатом обществе, и сами могут служить индикатором богатства такого общества. Отсюда же следует, что состояние перевозбужденного общества или какой-то его части, проявление перевозбуждения в форме митингов, демонстраций и других массовых действий, даже если они происходят часто, не рассматривается современной социологией и политологией в качестве социального движения.

Можно, разумеется, воспринимать эту позицию как чисто схоластическую. Однако такое отношение к определению понятия "социальное движение" имеет и содержательный смысл. Действительно, как найти грань, отделяющую любое брожение, недовольство в обществе, выливающееся в какие-то коллективные действия, от движения социального характера, т.е. от движения, имеющего некоторую объективно идентифицируемую социальную направленность, социальную базу? Когда можно множество отдельных сходных конфликтов объединить понятием социального движения-протеста, крупного социального конфликта? Наоборот, когда подобное множество конфликтов должно рассматриваться как позитивное социальное движение, а не в качестве движения, направленного на социальную оборону? Кроме того, подобный подход к социальному движению заставляет рассматривать его участников не как "человеческий материал", утилизируемый движением, а как

определенных субъектов личной деятельности, связанных с движением самоидентификацией.

По свидетельству исследователей и по результатам наблюдений деятельность в движениях имеет большое значение для их участников. Это связано с тем, что как участие в движении, так и приносимые им результаты удовлетворяют определенные и разнообразные потребности участников. Говоря о мотивах участия в социальных движениях, Кландерманс в качестве одного из мотивов считает расчет на получение определенной части коллективных благ, завоевываемых социальным движением, на которые нельзя рассчитывать при рациональных индивидуальных действиях (9, с.24). Кроме того, ссылаясь на Обершелла, Кландерманс обращает внимание на возможную высокую заинтересованность индивида в групповой солидарности и достижении групповых целей из-за очень сложной связи между коллективными и индивидуальными целями. По-видимому, к этому можно добавить и ожидание со стороны индивида как группового одобрения, так и групповой поддержки и защиты. Наличие социального движения, а также участие в нем доставляют и дополнительные гарантии эффективной социальной защиты.

Несколько слов об организованности и ее роли в общественных движениях. Здесь мы непосредственно подходим к связи между организациями третьего сектора и социальными движениями.

Кландерманс считает, что организованность является важным ресурсом мобилизации. Организованность снижает издержки на участие в движениях. Она важна при рекрутировании участников, повышает шансы на успех. Внешнее впечатление плохой организованности движений создается, потому что в них используется специфический тип организованности: отсутствует централизация, формируется сеть групп и решения принимаются на безлидерной основе. Конечно, формализованная организованность может иметь место в отдельных группах в одном и том же движении (9).

Что касается внутренней организации, современные социальные движения гетерогенны и децентрализованы. Но крупные ассоциации с индивидуальным членством продолжают играть в социальных движениях важную роль. Однако не зафиксировано ни одного движения, где гегемоном была бы единственная организация.

Кландерманс вводит понятие мультиорганизационного поля. Оно представляет собой сеть сотрудничающих и конкурирующих между собой формализованных групп (организаций), формально независимых друг от друга. Любые социальные движения протекают в мультиорганизационных полях. Это означает, что движение организуется и самоорганизуется не полностью когерентно, но через группы. Они могут конкурировать друг с другом во многих отношениях и даже быть оппонентами. В этих новых условиях судьба организации социального движения зависит от динамики мультиорганизационного поля. Такие факторы, как взаимоотношения между организациями социального движения и их оппонентами, наличие контрдвижений, формирование коалиций, отношения между симпатизирующими и оппонировавшими политическими партиями, отношения со средствами массовой информации, - все это формирует поле напряжения, в котором существует движение. Само мультиорганизационное поле меняется, живет.

Отдельные социальные акторы (организации) занимают определенные позиции в мультиорганизационном поле. Позиция определяется статусом среди себе подобных, т.е. отношениями с другими группами и организациями. Эти отношения могут быть очень сложными - поддержка одних, антипатии и враждебность других, вхождение одних и тех же участников сразу в несколько организаций (пересечение

организаций), не обязательно дружественных, участие организаций в разных коалициях, критическое отношение со стороны нескольких организаций и т.д.

2.4. Третий сектор за рубежом

Третий сектор к настоящему времени, по признанию некоторых социологов, начинает превращаться как бы в теневое государство, т.е. образует собственную мощную структуру так или иначе связанных друг с другом организаций, сравнительно независимых, в соответствии с законом, от институтов государства (12).

Современные развитые государства связаны с организациями третьего сектора не более жестко, чем с любыми частными организациями, если не учитывать гранты из государственной казны. В то же время, гранты и дотации государство обязано предоставлять организациям третьего сектора по закону по определенной процедуре. Это в особенности относится к тем организациям третьего сектора, которые предоставляют услуги в социальной защите, научных исследованиях, в культуре. В то же время, во всех странах Западной Европы и Северной Америки существует большое количество разнообразных фондов, финансирующих работу организаций третьего сектора в этих областях и не только в собственных странах, но и за их пределами. Так, в Великобритании таких фондов более 3000, в Германии - не менее 6000 фондов различных форм.

Структура неприбыльного сектора варьируется в зависимости от законов, национальных и культурных особенностей стран. Анхайер предложил рассмотреть четыре основных типа структур сектора на основе национального законодательства и конституции (4).

Первый тип образуется в странах, организованных на базе гражданского и публичного права. В первую очередь, это страны Западной Европы, Австралия и Северная Америка. Такие страны, как Франция, Германия, Италия имеют более корпоративные структуры, определяемые католической церковью в дополнение к государству. Поскольку в этих странах неприбыльные организации независимы, разница между государственными и негосударственными институтами расплывчата.

Отличие неприбыльных организаций в странах развитого публичного права, таких как Великобритания, США и Австралия, состоит в том, что неприбыльный сектор основывается на принципе добровольности, и неприбыльные организации более конкурентоспособны. Поэтому они в большей степени, чем государственные организации, напоминают коммерческие предприятия.

Второй тип структуры существует в странах, где неприбыльные организации, если они есть, полностью контролируются правительством.

Третий тип структуры формируется в развивающихся странах. Он характеризуется повышенным количеством организаций-посредников и активностью преимущественно иностранных доноров.

Четвертый тип структур характерен для филантропической деятельности в исламских странах. Благотворительность в этих странах, а также в Израиле существует вне государственной структуры. И там, и там индивиды очень тесно связаны с коммунами.

Добровольная деятельность (самодеятельность) граждан и частные добровольные организации, не являющиеся ни частью делового, ни частью государственного сектора, сейчас в большинстве стран играют критическую роль. Эта деятельность по формам организации, по своему существу, содержанию, по взаимоотношениям к государственным институтам различается от культуры к культуре, от нации к

нации. Частный неприбыльный сектор стал одной из неперенных компонент современного общества почти во всех странах (7). Х.Анхайер считает, что "в европейском обществе третий сектор до определенной степени является основой и результатом конфликта между организованной религией, политической оппозицией и государством из-за разделения труда и сфер влияния. В Германии третий сектор - часть общества, в котором ослаблена роль государства и сильны традиции либерализма в экономике" (5, с.50).

Ходкинсон и Сумаривалла отмечают, что неприбыльный институт общества можно рассматривать в качестве механизма "развития важных социальных ценностей, таких как индивидуальная и групповая свобода, разнообразие, чувство общности, гражданская активность, благотворительность." Они же считают, что существуют и более прагматические выгоды от деятельности таких организаций:

- неприбыльные организации более гибки в своих возможностях, а их лидеры склонны больше других к непосредственной деятельности;
- в большинстве случаев неприбыльные организации имеют дело с проблемами, о которых государству еще не известно или по поводу которых оно еще не начало действовать;
- добровольные организации чаще всего невелики и могут индивидуально обслуживать отдельные группы клиентов;
- добровольные организации разнообразнее по структуре и по типам услуг;
- они могут удовлетворить гораздо больший спектр потребностей, чем любые правительственные агентства (8, с.503).

Распределение организаций по отдельным направлениям неприбыльного (третьего) сектора в Германии на 1987г. позволяет судить как о структуре и сферах деятельности организаций третьего сектора, так и о их роли в германском обществе (5, с.45).

Отдельные виды услуг и службы распределены между коммерческими организациями, частным и общественным неприбыльными секторами неравномерно. Коммерческие организации господствуют в спортивных организациях (52%), публичных библиотеках (59%), в оркестрах и хорах (72%). Неприбыльный частный сектор наиболее активен в дневном уходе (кроме ухода за детьми) (46%), детских садах (62%), в уходе за больными стариками (63%), в присмотре за престарелыми (68%), в молодежных делах (73%), в детских домах (73%), в школах с коррекцией (76%), домах инвалидов (84%), обучении взрослых.

Распределение организаций по отдельным направлениям неприбыльного (третьего) сектора в Германии

Вид организации	Количество
Церкви	25005
Свободные организации социальной защиты	5127
Свободные организации социальной защиты молодежи	1311
Образование и наука	1861
Спорт и здоровье	2437
Объединения (союзы)	1497
Ассоциации коммунальные	61
Ассоциации социальной безопасности	50

Ф.М.БОРОДКИН
Третий сектор в государстве благоденствия

Политические партии	2772	
Ассоциации работодателей	354	
Профессиональные и деловые ассоциации	2924	
Деловые ассоциации в области публичного права		1329
Общежития	870	
Санатории	425	
Столовые	251	
Дома:		
молодежи	834	
престарелых	1512	
детей	587	
инвалидов	1742	
больных престарелых	1778	
прочие	455	
Группы дневного ухода (кроме детей)	2083	
Университеты	90	
Научные библиотеки	56	
Прочие научные организации	384	
Общие школы	1101	
Школы в свободное время	1738	
Школы с коррекцией	271	
Детские сады	86	
Прочие образовательные организации	486	
Театры	62	
Оркестры и хоры	60	
Музеи и зоопарки	187	
Обучение взрослых	657	
Публичные библиотеки	156	
Спортивные организации	255	
Спортивные учебные заведения	48	
Сады и парки	14	
Клиники и госпитали	1016	
Другие организации здравоохранения	2997	

Всего, таким образом, насчитывалось вместе с политическими партиями около 65 тыс. организаций, или почти по одной организации на каждую тысячу населения.

Общественный сектор занимает господствующее положение в дневном уходе (не за детьми) (48%), в работе клиник и госпиталей (51%), школ в свободное время (61%), музеев и зоопарков (72%), театров (73%), библиотек и архивов (92%), общих школ (92), университетов (99%), университетских госпиталей (100%). Удельный вес соответствует доле занятых в отдельных направлениях работников в общем числе работников в третьем секторе.

В случае США нет такой неопределенности и двойственности, как в Германии, но некоторая неясность все равно остается. В противоположность Германии в США двойственность была результатом многократно менявшихся и иногда - противоречивых отношений между штатами и федеральной политикой. В Германии двойственность свободных ассоциаций социальной защиты закреплена в законе и кроется во взаимоотношениях неприбыльного сектора и государства.

Есть и другие различия.

Во-первых, есть разница в политической структуре: неприбыльный сектор в Германии больше втянут в принятие политических государственных решений, чем в США. Власти обязаны консультировать ассоциации в области социальной политики; более того, законом они обязываются рекламировать ассоциации после того, как будет обнаружено, что в области социальной защиты и помощи работают также организации государственного сектора.

Во-вторых, есть разница в структуре и в рыночных позициях, занимаемых организациями различного типа в важных областях социальной защиты. Закон стремится на основе принципа субсидизма защитить неприбыльные организации в конкуренции как с коммерческими организациями, так и с организациями государственного сектора. В этом случае соблюдение принципа субсидизма приводит к созданию квазимонополий. В США избежали этого.

В-третьих есть законодательная разница и разница в налогообложении.

Неприбыльный сектор в Германии частично выражает недоверие к государству, которое исходит от католической церкви и от рабочей ассоциации. Они начали и поддержали быструю реорганизацию свободных ассоциаций социальной защиты, которые рассматривались ими скорее как политические организации, чем организации социальной защиты.

Христианские демократы полностью инструментализовали принцип субсидизма. Сегодня свободные ассоциации социальной защиты занимают квазимонопольные позиции. С 1961г., например, муниципалитеты или другие потенциальные участники социальной защиты не имеют права организовывать что-либо в сфере защиты детства, если свободные ассоциации социальной защиты планируют этим заняться. Альтернативные организации должны получать согласие свободных ассоциаций.

Третий сектор США вообще по его масштабам вряд ли можно сравнивать с неприбыльным сектором какой-либо другой страны. Приведем некоторые данные, которые, несмотря на то, что они устарели, производят глубокое впечатление (12, с.53,54,58,59).

В США к неприбыльному (третьему или добровольному) сектору причисляются те организации, которые освобождены от налогов. Хотя сама процедура освобождения от налога весьма сложна и трудоемка (она насчитывает более двадцати последовательных операций), третий сектор растет намного быстрее, чем рыночный (прибыльный). Поскольку главным формальным признаком принадлежности организации к третьему сектору является освобождение от налогов, мы приведем три требования, которым организация должна удовлетворять, чтобы быть освобожденной от них.

1. Работа должна быть исключительно в направлении одной или более из следующих целей: благотворительность, наука, литература, образование, охрана детей и животных, оценка безопасности продуктов питания и потребительских товаров, предназначенных для населения. Конечно, благотворительность - достаточно неопределенный термин, чтобы за ним могло быть скрыто очень многое. Напри-

Ф.М.БОРОДКИН

Третий сектор в государстве благоденствия

мер, среди перечисленных целей нет работы с территориальными сообществами (в т.н. community), но в перечне фактически выполняемых функций такая работа присутствует. В других странах этот перечень может быть иным.

2. Прибыль организации не должна делиться между ее совладельцами или членами за исключением случаев употребления средств на обозначенные выше цели. Это ограничение, пожалуй, общее для всех стран, где развивается третий сектор.

3. Организация не должна участвовать в пропаганде или в других кампаниях, способных оказывать давление на законодательство, а также в кампаниях по выборам официальных лиц на стороне любого кандидата. Требование политической нейтральности в европейских странах для организаций третьего сектора выставляется далеко не всегда. Пример - Германия.

В 1985 году в третьем секторе США было зарегистрировано более миллиона организаций, не облагаемых налогом. В них было занято почти семь миллионов работников (т.е. в среднем по семь работников на одну организацию) с заработной платой в 1984 году немногим менее 14000 долларов в год. Доля же заработной платы в общих расходах этих организаций составила около четверти суммы. Затраты организаций третьего сектора в 1980 году и занятость в 1982 году распределялись по некоторым сферам деятельности следующим образом (в %):

	Затраты	Занятость
Здравоохранение	74,3	46,8
Образование и наука	36,7	21,5
Религия	18,0	10,7
Социальная служба	15,9	14,7
Культура	5,0	1,4
Фонды	4,2	

Добавим, что в 1984 году в третьем секторе США работало почти 5 миллионов добровольцев (в расчете на полную рабочую неделю).

Если говорить в целом, то из федерального бюджета в 1982 году в третий сектор было направлено 42%, в рыночные частные организации - 19% и в государственные организации - 39% ассигнований, предназначенных на указанные виды деятельности плюс строительство жилья и развитие территориальных сообществ, куда пошла очень небольшая часть средств.

Можно твердо сказать, что третий сектор США по своей природе совершенно иной по сравнению с европейским.

Таким образом, неприбыльный сектор в целом и организации в рамках этого сектора выполняют многочисленные общественно полезные функции, к которым в целом можно отнести следующие.

1. Третий сектор своей деятельностью заполняет нишу, не занятую государством и частным сектором, в социальной защите населения и особенно наиболее уязвимых, слабых групп.

2. За счет деятельности третьего сектора население вовлекается в организацию и функционирование местной власти, в процесс социальных изменений, в разработку и реализацию программ социальных инноваций.

3. Третий сектор усиливает ответственность правительства и правительственных органов за счет мониторинга, осуществляемого добровольными организациями. Это позволяет организациям третьего сектора осуществлять и политическое влияние на все уровни власти.

4. Система организаций третьего сектора обеспечивает баланс сил между социальными группами, а также между семьей и бюрократической частью бизнеса и правительства.

5. Третьим сектором выполняются очень важные социальные функции в развитии и распространении таких ценностей, как индивидуальная и групповая свобода выбора, разнообразие, чувство общности, гражданская активность и ответственность, бескорыстие и благотворительность.

Необходимо подчеркнуть то обстоятельство, что третий сектор в своем функционировании выходит далеко за рамки благотворительной деятельности в области социальной защиты. Так, Ходкинсон и Сумаривалла отмечают: "... Примерно 54% взрослого населения Америки отдают добровольной работе около 4 часов в неделю. Они участвуют в работе широкого круга организаций от религиозных до служб здравоохранения, социальных услуг, рекреации, развития местных общностей, образования, развития молодежи, защиты социальных прав и социальной справедливости, искусства и культуры и т.д. Они выполняют работу учителей в воскресных школах, певцов в церковных хорах, шоферов в неприбыльных организациях, сборщиков средств для фондов, рабочих, доноров на пунктах сбора крови, в избирательных кампаниях, координаторов местных общностей и т.п. Другими словами, индивиды были добровольцами в широком спектре социетальной деятельности. Только 9% общей добровольной работы выполнялось в сфере социальных услуг и 7% - в здравоохранении.

В Великобритании около 30% населения отдают добровольной службе 1,1 часа в неделю, в Канаде 27% населения 15 лет и старше отдают такой работе 3,7 часа в неделю. Одно из исследований в Италии показало, что 1,4 млн. итальянцев еженедельно отдают работе добровольцев по 7 часов" (8, с.492-493). Бесплатная работа в третьем секторе становится нормой обычной жизни во многих странах.

Но есть ряд проблем, возникших как в связи с развитием третьего сектора в обществе, так и внутри самого третьего сектора.

Наиболее серьезные проблемы возникают благодаря включенности третьего сектора в рыночные отношения.

В третьем секторе во многих странах (как развитых, так и в странах третьего мира) возникают своеобразные монополистические образования. Так, например, в Германии значительная часть средств для социальной помощи из государственного бюджета проходит через шесть так называемых "зонтичных" структур - крупных неприбыльных организаций, от которых зависит огромное количество разнообразных групп и организаций социальной помощи. В третьем мире образуются неприбыльные организации-посредники (реципиенты иностранной помощи), которые фактически имеют возможность распоряжаться огромными финансовыми средствами. То же самое в значительной степени происходит и в России. Такие "зонтичные" структуры под покровительством государственных организаций, удачно выбравшие себе партнеров, конечно, имеют больше шансов получить финансирование своей деятельности независимо от ее эффективности по отношению к нуждам населения.

Во многих странах действует недостаточно отрегулированное законодательство, плохо различающее коммерческие и неприбыльные организации. Хотя, в то же время, надо заметить ради справедливости, что различия между этими организациями часто трудно установить. "Сложнее дело обстоит с кооперативами, которые могут рассматриваться и как прибыльные, и как неприбыльные предприятия или как смешанные. В Соединенных Штатах и многих других странах кооперативы освобождены от налогов и рассматриваются как организации с индивидуальным

членством, но любые дотации им налогом облагаются... недостаточно точное различение прибыльных и неприбыльных организаций на базе закона может приводить к жульничеству и обману. Более того, страны с подобной ситуацией могут лишь с трудом привлекать помощь фондов и частных лиц из других стран, которые должны считаться с их собственными законами, регулирующими использование пожертвований и дотаций"(8, с.496).

2.5. Опыт организации социальной службы в Германии

Социальная служба является ведущей частью неприбыльного сектора в Германии. Кроме того, в Германии социальная служба обеспечивает в некоторых случаях, как будет видно ниже, широкий спектр услуг по защите прав личности, гражданских свобод, поддержке разнообразных инициатив, не находящихся отклика в государственных учреждениях и в органах местной власти.

Ф.Бонкер и Х.Вольманн различают шесть форм организации услуг в сфере социальной службы (6).

- 1.Традиционная бюрократическая организация.
- 2.Общественные организации.
- 3.Частное прибыльное (максимизирующее прибыль) предприятие.
- 4.Неприбыльные организации.
- 5.Самообслуживание (самопомощь) при поддержке государства.
- 6.Обслуживание через частные прибыльные организации на основе распределяемых государственной организацией счетов (ваучеров) или специальных обязательств.

Эти шесть форм различаются не только механизмами контроля качества, но и по той роли, которую они выполняют в отношении потребителя услуг. В целом, разведение финансирования и обслуживания по разным каналам имеет своей целью включение реципиента (получателя услуг) в отношения, более близкие к рыночным, контрактным. Это позволяет потребителю эффективнее оценивать качества услуг. Ваучерный тип оплаты услуг предполагает более высокую информированность потребителя. Самопомощь основана на идеях коммуны, т.к. в этом случае большую роль играет благотворительность, дотации, пожертвования, добровольность и взаимные обязательства. Это провоцирует вопросы относительно силы соответствующих ценностей в обществе.

В Германии государственные услуги обеспечиваются главным образом государственными службами и местными властями. Однако государственный аппарат малочисленен. Поэтому возникает противоречие между необходимостью индивидуального подхода и детальной регламентацией всех процедур. Такая регламентация на законодательном уровне является функцией федерального правительства. Поскольку же в Германии отсутствует непрерывная вертикаль распорядительной власти, органы местной власти свободны в своих толкованиях и действиях.

Однако существует множество независимых от государства организаций социальной помощи, ассоциаций помощи, которые частично создаются церковью и социалистической партией и добывают средства сами через благотворительность, членские взносы, оплату услуг, частные дотации, субсидии, доходы на инвестиции. Позиции этих организаций как предоставляющих услуги в социальной помощи закреплены в законе. Принцип субсидизма относительно системы социальной помощи дает последней приоритет и обязывает местные власти сотрудничать с ассоциациями социальной помощи и поддерживать их. По имеющимся оценкам система социальной помощи обеспечивает около двух третей личной помощи, 70% дет-

ских садов и 90% консультирования больных наркоманией. В системе занято более 750.000 работников и более 1,5 млн. волонтеров. По данным обследований, отношение к ассоциациям помощи и государственным организациям социальной помощи различается незначительно. Отмечается более высокая обезличка и бюрократичность государственных структур, но это цена гарантии помощи каждому в соответствии со строгими правилами.

В Германии, как уже упоминалось, существует шесть ведущих структур, отвечающих за социальную защиту населения:

- Дьяконистское общество (Diakonisches Werk);
- Католическая ассоциация (Caritasverband);
- Общество социальной защиты рабочих (Arbeiterwohlfahrt);
- Еврейская община Германии (Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland);
- Немецкое общество равных прав (Deutscher Paritatischer Wohlfahrtsverband);
- Немецкий красный крест (Deutsches Rotes Kreuz).

Как эти, так и другие так называемые свободные ассоциации социальной защиты представляют собой специальный и уникальный случай как в области социальной защиты, так и в области представления и артикуляции интересов. Большинство ассоциаций социальной защиты тесно связаны с религиозными и политическими убеждениями и движениями (например, CARITAS - с католицизмом, Дьяконистская ассоциация - с протестантизмом, рабочая - с социал-демократическими движениями). Как объединения по интересам они представляют социальные группы перед государством; как инструмент государственной политики они участвуют в формировании, финансировании и исполнении общественных программ и общественной деятельности (Основное их описание дано по: см. 5).

Эти структуры объединены Федеральным консорциумом свободных социальных услуг. В целом в настоящее время он насчитывает более 70 тыс. организаций в области здравоохранения, в семейных и молодежных службах, в помощи инвалидам, престарелым, бедным. Консорциум обеспечивает 70% семейных служб, 60% служб для престарелых, 40% больничных коек, 90% рабочих мест для инвалидов. В свободных ассоциациях занят штат почти в 550 тыс. работников на полной рабочей неделе и более 200 тыс. - на неполной. В них работает более 1,5 млн. добровольцев, отдавая в месяц более 16 млн. человеко-часов волонтерским занятиям. С ними связано организационно около 60 тыс. независимых организаций, почти 30 тыс. групп самопомощи, клубов, местных ассоциаций добровольцев.

Одна только католическая ассоциация предоставляет работу большему количеству людей, чем самый крупный работодатель Германии - концерн Симменс. Во всех свободных ассоциациях вместе занято работающих в три раза больше, чем в почте Германии.

Развитие этих организаций не является результатом целенаправленных решений органов власти по обеспечению социальной защиты. Большинство из подобных организаций было ответом общества на возникающие проблемы и политические ситуации.

Дьяконистское (протестантское) объединение было создано в 1848-1849 г.г. как Внутренняя Миссия (Innere Mission). Оно начало действовать как общество социальной защиты с ростом секуляризации политического мира как попытка достойно ответить на надвигающуюся секуляризацию.

Католическая ассоциация родилась в недрах католической церкви как ее часть.

Протестантское и католическое общества - гиганты среди остальных ассоциаций.

Общество социальной защиты рабочих было основано в 1919г. и исторически связано с социал-демократической партией. Причины его создания были и политическими (СДП привлекала сторонников) и экономическими, т.к. социальная защита резко сократилась после 1-й мировой войны. До сих пор это общество традиционно связано с социал-демократией.

Еврейская община Германии появилась в 1917г. для координации многочисленных местных групп и комитетов. Она была уничтожена нацистами и восстановлена после 2-й мировой войны для помощи бывшим узникам концлагерей.

Немецкое общество равных прав (ОРП) было основано в 1920г. как консорциум нерелигиозных мирных частных организаций социальной помощи и госпиталей. Так же, как и создание еврейской общины, рождение этой ассоциации было ответом на фанатичные и религиозные движения в социальной защите. Она начиналась как закрытая федерация независимых госпиталей и существенно выросла в последние двадцать лет.

Об ОРП можно рассказать несколько подробнее, поскольку в этой организации наблюдается наибольшее разнообразие форм и функций.

ОРП наделено следующими функциями.

1. Финансовое консультирование общественных организаций. Общественные организации получают советы о том, как вести свои финансовые дела, в т.ч. и в части, подлежащей проверке со стороны разных инспекций, как составить заявку на финансирование проекта со стороны государства и подготовить для этого все необходимые документы, как установить связь с тем или иным фондом.

2. Методическая помощь в ведении всех дел. Например, детские сады обеспечиваются всеми необходимыми методическими материалами, воспитатели могут получить педагогические консультации. Организуются разнообразные семинары, группы обучения.

3. Финансовая помощь. После того, как государственный орган власти или же какой-либо фонд обеспечил неприбыльной организации средства на первые главные нужды, некоторое финансирование может дать и ОРП (например, закупить учебные пособия для школы, игрушки для детского сада, лекарства и дополнительное оборудование для больницы и т.п.).

4. Организация самых разнообразных культурных, спортивных и иных мероприятий для членов общества как с помощью волонтеров, так и за счет частичного финансирования.

До недавнего прошлого общество располагало средствами для прямой помощи отдельным категориям граждан. Например, организовывался бесплатный летний отдых для детей, обеспечивалось бесплатное лечение, оплачивались путевки в санатории и дома отдыха и т.п. Сейчас прямые расходы на социальную сферу резко сокращены (за два года чуть ли не в два раза), и, по-видимому, сокращение их будет продолжаться. Поэтому большее развитие получает финансирование инфраструктуры для социальной помощи и социальной защиты.

Общество имеет собственную организационную структуру: управление, отделы по направлениям работы. Рядовым работником общества является социальный работник-консультант. Консультанты организуют свою личную работу совершенно самостоятельно, хотя формально рабочая неделя имеет обычные ограничения.

Получить достоверную информацию относительно оплаты труда консультантов практически невозможно. Приводимые ниже сведения строятся на отрывочной информации и намеках, обобщенных автором в 1984 году.

Уровень заработной платы работников ОРП ниже, чем государственных чиновников. Они не имеют и таких высоких пенсий. В ОРП заработная плата штатных

консультантов, получаемая на руки, находилась в 1984 году в пределах от 3.500 до 6.000 DM в месяц при средней заработной плате в Германии в то время в 2.500 DM. Верхний уровень рассматривается как высокая заработная плата.

Общество на свое собственное содержание (т.е. содержание своего аппарата) затрачивает около 40% бюджета. Таким образом, накладные расходы на затрачиваемые непосредственно для оказания помощи суммы составляют 65-70%.

Работа собственно общества финансируется из трех источников: государственные субсидии, членские взносы и социальный налог на лотереи.

Государственные субсидии составляют 40% финансовых поступлений. Они планируются и выдаются каждый год совершенно индивидуально, и, как выразился один из сотрудников, каждый год общество стоит на коленях перед органами государственной власти, умоляя сохранить или увеличить финансирование. Финансирование производится под конкретные проекты. В ОРП таких проектов в 1984 году было около 50. По каждому из них составляется очень подробный план и поста-тейная заявка с обоснованием всех расходов. Местные органы власти могут отдельные статьи сократить, а отдельные - увеличить (что случается гораздо реже, чем сокращение). В течение года может производиться неоднократная проверка через различные организации - непосредственно органами власти, независимыми учреждениями по поручению государства, Советом ассоциаций. Ежегодно представляется подробный отчет по расходованию средств.

Отношения с государством имеют характер выполнения ОРП государственных поручений. Государственное вмешательство в дела настолько интенсивно, что ОРП считает себя агентом государства в социальной сфере. В то же время общество имеет практически полную свободу в распределении средств, которые добыты из альтернативных источников.

Каждый член общества платит в него взносы. Взносы могут быть довольно высокими. Формы взносов различны. В католическом и дьяконистском обществах место взносов занимают добровольные пожертвования. В еврейской общине взносы обязательны и представляют собой нечто вроде налога с дохода. Но каждое общество организует поступление таких взносов по своей схеме. В ОРП взносы платятся организациями - членами общества, а не отдельными лицами. В целом в ОРП взносы дают 20% поступлений в бюджет.

В Германии постоянно проводится большое количество разнообразных лотерей. От дохода любой лотереи 50% вносится в социальный фонд бюджета местных органов власти и поступает в распоряжение обществ. Эти средства распределяются независимо от проектов по определенному нормативу в соответствии с числом членов в обществе. Поступления от лотерей составляют 40% доходной части бюджета обществ.

Предполагается, что члены ОРП считают, что права всех должны быть равны во всем. (Конечно, при этом имеется ввиду безусловное соблюдение конституционных норм.) Любая организация, подающая заявление о принятии ее в общество, должна представить документ о регистрации ее местными органами власти в качестве общественной (неприбыльной и некоммерческой) организации. В ОРП сейчас состоит около 400 таких организаций.

Однако в ОРП состоит и большое количество отдельных граждан, а также не зарегистрированных групп. Несколько лет назад группы, не занимавшиеся социальной защитой и социальной помощью в традиционном смысле (например, феминистские группы или филателисты), пытались создать свое общество для того, чтобы получать от государства отдельное, независимое покровительство и помощь. Однако крупные общины воспротивились этому, и многочисленные группы оказались беспризорными. Тогда ОРП зарегистрировало общественную организацию

Ф.М.БОРОДКИН
Третий сектор в государстве благоденствия

неопределенного (или универсального) профиля, куда могли бы включиться любые группы типа различных негосударственных организаций, не имеющих аналогов среди существующих. Любые отдельные граждане или любые их группы могут стать членами ОРП через эту организацию. Сейчас в ее составе работают такие группы:

- несколько культурных объединений (картинные галереи, выставки, хоровые кружки и т.п.);
- различные женские группы по поиску работы, организации рабочих мест, обучению новым профессиям;
- турецкая женская группа межкультурного взаимодействия;
- группа классической индийской философии хатха-йога;
- группы совместного проведения свободного времени в различных стилях и в различных целях (отдых в походах, встречи и беседы, семейные вечера, и т.п.);
- разнообразные группы, объединяющие матерей в совместной деятельности с детьми;
- объединения отцов и матерей;
- объединения отцов для выработки семейной политики;
- многочисленные женские группы от групп танцев до борющихся за свои права, женские кафе, группы оказывающих друг другу помощь при женских болезнях, в т.ч. и в форме взаимного консультирования, в период менопаузы и т.д.;
- мужские разнообразные группы;
- группы информационного обмена и взаимодействия;
- группы, связанные с разнообразными, как правило, хроническими и тяжелыми болезнями (матерей больных раком детей, самопомощи больных раком, мужчин, больных раком и т.п., женщин, подверженных приступам мигрени, гипертоников, склеротиков, больных нервным дерматитом, перенесших различные специфические операции, аллергиков, дистоников, использующих для лечения инсулин и многие другие); в этих группах пользуются услугами консультантов, а также обмениваются информацией, оказывают друг другу помощь, поддержку;
- многочисленные психосоциальные группы (группа тугоухих мужчин, группа самопомощи психически больных, группа испытывающих чувство одиночества, группы испытывающих разнообразные виды тревоги, от диффузной до узко специфических, группы находящиеся в состоянии депрессии, разнообразные т-группы, группа имеющих холодных партнеров и многие другие;
- группы сексуальных меньшинств;
- группы людей, как либо связанных со смертью и трауром;
- группы анонимных алкоголиков;
- группы наркоманов, желающих излечиться, и бывших наркоманов;
- группа анонимных шутников.

. По этому списку можно ощутить огромное разнообразие существующих групп и процессов, которые, в соответствии с концепцией, рассматриваются как группы социальной защиты и социальной помощи и которые находят покровительство и помощь органов государственной власти, включая и частичное финансовое обеспечение.

Наконец, Немецкий красный крест, общество международной и гуманистической ориентации, является организацией, одновременно осуществляющей помощь и социальную защиту.

В Германии неприбыльные организации играют традиционно большую роль в жилищной системе. Во-первых, ведется строительство жилья неприбыльными и частными организациями на основе дотаций для небогатых квартиросъемщиков.

Во-вторых, существуют налоговые льготы для владеющих собственным жильем. В-третьих, квартиры для квартиросъемщиков с низким доходом частично или полностью оплачиваются социальными службами. Традиционно в Германии нет государственного жилья. Местные власти владеют примерно 20% неприбыльных организаций, строящих жилье, и имеют возможность косвенно участвовать в социальной помощи неимущим.

В Германии широко функционируют группы само- и взаимной помощи. Группы самопомощи обеспечивают около 5% всей социальной помощи, и этот процент постоянно растет. В этой сфере, по разным оценкам, действует от 20 до 40 тыс. групп (на 1990г.) от репетиторства со школьниками и надзора за ними до помощи престарелым. В настоящее время группы самопомощи имеют статус учреждений социальной работы, и большинство органов государственной и местной власти, а также отдельные федеральные министерства помогают развитию самопомощи. Государственная помощь имеет разнообразные формы, в т.ч. гранты, установление контактов, организация информационных и консультативных центров и т.п..

Отношения между государственной администрацией и группами самопомощи натянутые. Это отражает различную логику действий. Работники учреждений социальной помощи и помощи молодежи опасаются, что контакты с группами самопомощи, особенно с "альтернативными" ухудшат их собственное и без того слабое положение в администрации и в местной политике. Пугает также и опасение, что из-за идеологической изолированности групп самопомощи и подозрительности работники государственной службы могут потерять свое место. Большинство ассоциаций социальной помощи, которые очень влиятельны в решении местных вопросов, видят в группах самопомощи незваных конкурентов, претендующих на ограниченные государственные ресурсы и на обслуживание ограниченного круга нуждающихся. Поэтому существуют большие региональные различия в отношении к группам самопомощи. Во многих случаях значительная доля средств передается традиционным группам, хорошо связанным с ассоциациями социальной помощи и организациями с солидной репутацией.

Представители групп самопомощи редко принимают участие в управлении фондами социальной помощи. Их редко рассматривают всерьез как партнеров в местной политике. Самопомощь оценивается как некая самостоятельная сфера.

Обследования, проведенные в Германии, показали, что многие фактические и потенциальные пользователи социальной помощи поддерживают принцип самопомощи в широком спектре услуг. Это относится к помощи наркоманам, хронически больным, соседской помощи, распавшимся семьям. Самоорганизация помощи, по-видимому, обеспечивает большую индивидуализацию помощи и лучший учет индивидуальных нужд. Тем не менее, обследования вскрыли ряд проблем, внутренне присущих самопомощи. Эти группы обнаруживают склонность смещаться в сторону "среднего" класса. В группах самопомощи ощущается постоянный дефицит квалифицированных работников. Они также недостаточно надежны и иногда существуют непродолжительное время.

Часть 3. Третий сектор - российская динамика

3.1. Третий сектор в России²

В современной России общественные объединения в широком спектре были легитимизированы лишь в 1991 году, а пик интенсивности их создания приходится на

²Параграф написан совместно с И.В.Мерсияновой.

1992 год. Однако еще в 1988 году журнал "Коммунист" писал о "неформальных независимых инициативах" как средстве создания гражданского общества (Жукова И., Кононов В. и др.). "Неформальные независимые инициативы" в настоящее время выступают в двух формах - в виде общественных объединений и так называемых инициативных групп. Последние отличаются от первых своей неформализованностью - они нигде не регистрируются. Опыт показывает, что обычно инициативные группы являются ядрами будущих общественных объединений. По-видимому, таких не зарегистрированных групп не меньше, чем общественных объединений, если учесть тот факт, что вряд ли более половины зарегистрированных общественных объединений в действительности функционируют. Парадокс российской действительности заключается в том, что быстро развивающаяся активность формальных и неформальных групп сама по себе может рассматриваться как общественное движение со всеми признаками, перечисленными выше. Скорее всего в настоящее время в России создается то самое мультиорганизационное поле, в котором рождаются и функционируют социальные движения. Отличие от стран Западной Европы заключается в том, что там социальные движения являются средством мобилизации и протеста и в силу этого питательной средой для формирования и функционирования негосударственных организаций в то время, как в России, наоборот, сам процесс формирования и начинающейся активности общественных объединений представляет собой особое социальное движение.

У этого движения, по крайней мере, в некоторой его части есть и ядра. Практически во всех крупнейших городах России на средства зарубежных фондов и грантов существуют общественные объединения-посредники, т.е. такие организации, целью деятельности которых является стимулирование формирования общественных объединений и их поддержка. Зачастую эти организации не располагают крупными средствами. Однако зона их влияния оказывается очень большой, т.к. основная форма их работы - консультирование и непосредственная помощь в организации групп и в их регистрации. Во многих случаях организации-посредники оказываются своеобразными инкубаторами общественных объединений и инициатив. Сравнение городов, где такие организации-посредники есть, с городами, где их нет, отчетливо указывает на их большую стимулирующую роль. Так, например, в Челябинске таких организаций нет и там насчитывается всего несколько десятков зарегистрированных групп. Нет таких организаций в Башкирии. В этой республике развиваются лишь общественные объединения, характерные для бывшего СССР. Этот парадокс скорее всего указывает на то, что время специализированных и сегментированных социальных движений для России еще впереди.

Современный феномен общественных объединений представляет собой результат самоорганизации граждан. Периоды резких социальных изменений всегда отличались интенсивным ростом самостоятельной активности. Это побуждалось "с одной стороны, неэффективностью существующих организационных структур, а с другой, - открывающейся для людей возможностью реализовать накопленный социальный потенциал" (13, с.96). Уже после Февральской революции в Петрограде возникли "самочинные демократические организации" (это название употреблялось В.Лениным), следившие за распределением жилья, снабжением продуктами, топливом, одеждой. Создавались детские площадки, "школы грамоты", культурно-просветительские организации.

В первые послереволюционные годы наметились различные самостоятельные гражданские инициативы для удовлетворения базовых, а также социальных и духовных потребностей населения. В первое десятилетие Советской власти продолжалась работа организаций, созданных до революции (Общество любителей российской словесности, Товарищество передвижных художественных выставок, Об-

щество любителей древней письменности и искусства). Возникали также и новые краеведческие и историко-культурные общества (например, "Старый Петербург"), множество литературно-художественных объединений.

В то же время, многие организации прекратили свое существование в 30-е годы. Называют несколько причин этого: провозглашение тезиса об обострении классово-вой борьбы внутри СССР, цепь "вредительских" процессов, требования мобилизации и военной дисциплины, крайности в оценках любых неординарных явлений литературы и искусства и т.д. Кроме того, существенно изменилось законодательство, регулирующее деятельность общественных объединений. Если в 20-х годах для их регистрации и утверждения устава требовалось только, чтобы цели объединения не противоречили Конституции и другим законодательным актам, то теперь главным становится соответствие этих целей задачам и планам государственных организаций.

Конец 50-х - начало 60-х годов отмечены новым ростом самостоятельной активности в сферах науки, культуры, образования. Но работа в общественной организации рассматривалась как форма проведения досуга, "в рамках которой "массы" под руководством профессионалов приобщались бы к культуре" (13, с.97). В целом, потенциал гражданских инициатив в те годы был невысок, но и он не был полностью реализован, продолжая накапливаться в 70-е - начале 80-х годов.

Определенный выход накопленный потенциал получил после провозглашения "перестройки". Своеобразным "мотором перемен" в обществе стали общественные объединения с численностью в несколько друзей до многолюдных всесоюзных и республиканских объединений с развитыми организационными подсистемами. Если до середины 80-х годов в стране не было ни одного экологического клуба, то к концу 80-х их число достигало нескольких десятков, возникали сотни молодежных жилищных комплексов, подростковых, семейных клубов, групп милосердия, защиты и реставрации памятников истории и культуры и т.д. В 1960 году в стране была одна студенческая дружина охраны природы, а в 1987 - 121. В целом по некоторым подсчетам в самостоятельные инициативы были вовлечены 7-8 % городского населения старше 14 лет (13, с.95). К тому же времени (1986 год) относится и момент создания первого в СССР крупного межрегионального объединения - Ассоциации сибирских городов. Первоначально в нее вошли председатели Исполкомов 14 городов Западной и Восточной Сибири.³ Через несколько лет по примеру этой ассоциации были созданы объединения городов в центральной европейской части СССР, на Северном Кавказе, на Урале и в других местах. Появился Союз городов России. Такая организация существовала в России до 1917 года.

Настоящий всплеск гражданских инициатив, институционализированных в форме общественных объединений, произошел в начале 90-х годов.

Кроме политических, можно выделить экономические и правовые условия формирования российского третьего сектора в этот период. К экономическим условиям относятся следующие:

- резкое ухудшение уровня жизни населения, поставившее на первый план задачу выживания;
- ограничение централизованного управления;
- резкое сокращение финансирования социально-культурной и гуманитарной областей;
- специальные налоговая и таможенная политика в отношении общественных объединений.

³ Ассоциация Сибирских городов была создана сотрудниками ИЭиОПП СО РАН Ф.М.Бородкиным, В.М.Пушкаревым и Л.С.Коровиным. Ее появление не осталось незамеченным - она вызвала гнев Совета Министров РСФСР. Но в ЦК КПСС эту инициативу в целом поддержали.

Среди правовых условий огромное значение имело принятие в 1990 г. Закона СССР "Об общественных объединениях" и затем 14 апреля 1995 г. - Федерального Закона "Об общественных объединениях", провозгласившего новый принцип в отношениях между гражданским обществом и институтом государства (14). Новое в нем то, что теперь граждане имеют право на объединение независимо от разрешения на это государственных органов, в том числе и Министерства юстиции РФ (ст.3). В ст. 18 закрепляется положение о том, что объединение считается созданным с момента проведения учредительного собрания, утверждения устава и выборных руководящих органов. Если члены объединения сочтут необходимым, то оно может быть зарегистрировано, что дает права юридического лица.

Организация становится легитимной с момента принятия членами решения о ее учреждении собранием, а не с момента получения штампа и печати Министерства Юстиции (как было по старому закону). Таким образом, произошел как бы поворот к международному принципу, когда право на создание объединений не ограничивается предварительным разрешением властей. Однако в законе не оговорена минимальная численность членов общественного объединения. В результате на территории некоторых субъектов федерации такие ограничения были введены самостоятельно, и в некоторых случаях требуется, чтобы членов организации было не меньше ста. Понятно, что достичь этой численности до регистрации очень сложно. По существу такое повышение минимальной границы является препятствием на пути создания инкорпорированного общественного объединения.

Сотрудники Института проблем гражданского общества в 1995 году по собственной методике определили число действующих общественных объединений на территории РФ - более 32000 (15, с.113). Однако учет реально действующих общественных объединений в России затруднен по нескольким причинам. Во-первых, функционирование общественных объединений, институционализация которых не имеет юридической формы (это объединения, не зарегистрированные в государственно-правовых органах) трудно статистически зафиксировать. Во-вторых, многие из зарегистрированных организаций прекращают свое существование без уведомления об этом налоговых инспекций и других органов, ведущих учет и контроль.

По данным Научного центра правовой информации в Министерстве юстиции РФ было зарегистрировано общероссийских общественных объединений в 1991г. - 420, 1992г.-992, 1993г.-509, 1994г.- 185, т.е. за пять лет - 2106 (15, с.112). Из числа зарегистрированных с 1991г. по май 1994 г. некоторые категории общественных объединений составили:

- благотворительные организации и организации социальной защиты отдельных категорий населения - 17,3 %;
- профессиональные организации и творческие союзы - 11,6 %;
- спортивные и физкультурно-оздоровительные - 10,6 %;
- научные и научно-творческие - 8 %;
- политические организации - 6 %;
- экологические - 2 %;
- правозащитные - 1,4 %;
- женские - 0,8 %.

Эти данные в значительной степени условны, т.к. отнесение к соответствующей классификационной группе производилось только по названию организации. Ответ на вопрос о том, насколько деятельность данной организации соответствует

названию, труден - для специального обследования требуются огромные материальные и иные ресурсы.

Результаты массовых социологических опросов населения позволяют выделить те сферы общественной жизни, в которых социальная потребность в деятельности общественных объединений остра. Так, по данным опроса населения трех городов - Краснодара, Ставрополя, Омска - респонденты склонны ставить на первое место те сферы, где "больше всего личной беды, страданий и беспомощности" (помощь инвалидам, защита пострадавших от бедствий, работа с детьми и подростками)⁴. В то же время, опрошенные выделяют сферы, где, по их мнению, помощь государства недостаточна, хотя оно по-прежнему несет за них основную ответственность (экологическая деятельность, социально-экономическая помощь безработным, защита прав потребителей). Третье место занимают направления, где уже действуют разнообразные организации (благотворительность, национально-культурное развитие, профессиональная и религиозная деятельность).

Разумеется, значимость общественных объединений для населения в определенных сферах может быть различной в зависимости от специфики региона. Например, в экологически благополучном регионе потребность в экологических общественных организациях может быть слабее. Но в целом, как показал анализ, структура направлений деятельности общественных объединений примерно одинакова. Отсюда становится понятным, почему большое количество общественных объединений заявили о себе как о благотворительных организациях - ощущается острая потребность в поддержке многих категорий населения, оказавшихся незащищенными в современных социально-экономических условиях.

В соответствии с последним законом в случае, когда общественное объединение не претендует на юридическое лицо и не открывает своего расчетного счета в банке, оно вправе выбрать для себя любую организационную форму, какую только сможет придумать. Однако для регистрации закон устанавливает несколько определенных организационно-правовых форм.

1. Традиционная форма членской организации (собственно "общественная организация"). С этой формой знакомы все, так как она была до сих пор единственно возможной. Она основана на принципах демократического централизма: члены организации выбирают совет, ответственный перед ними. При этой форме собственностью организации управляет общее собрание.

2. Общественное движение. Его принципиальное отличие в том, что здесь не существует членства. Участники движения не имеют возможности влиять на финансовую политику, переизбирать руководящие органы и т.д. Например, участники какого-либо массового движения (ДемРоссия и др.) считаются только присутствующими на митинге. Их даже подсчитать трудно, не говоря о возможности делегировать право принятия решений участникам. В этом случае все решения принимают руководящие органы движения, формой легитимизации которых является большой съезд, где их формально утверждают.

3. Общественное учреждение. И раньше существовали советские или государственные учреждения, но сейчас появилась возможность организовывать негосударственные. Таких форм создано очень много - от студии работы с детьми

⁴ Отчёт по результатам исследования отношения и информированности об общественных организациях населения Омска, Краснодара, Ставрополя. Проведено в июле 1995 г. социологической службой ValiData Yankilovich.

Ф.М.БОРОДКИН
Третий сектор в государстве благоденствия

до благотворительной столовой. Здесь нет членов и участников, а определяющим принципом является предоставление организацией социальных услуг. Очень много благотворительных, экологических, научных и культурных объединений создаются по принципу учреждения, когда есть директор, который нанимает штат сотрудников, управляющих учреждением и его имуществом.

4. Общественный фонд. Отличие фонда от других форм общественных объединений по новому закону состоит в первую очередь в том, что снимается необходимость членства, которая всегда была опорным пунктом для его создания. Особенность фонда - наличие материального имущества, в то время как важность наличия имущества для учреждения также велика, но здесь может быть просто интеллектуальная собственность. Управляет имуществом Совет директоров или Правление фонда.

5. Орган общественной самодеятельности. Раньше у нас эта форма была закреплена в законодательстве о местных Советах - это домовые и уличные комитеты, рабочкомы, советы при библиотеках, родительские советы при школах, то есть все те органы, которые непосредственно находятся по месту жительства, работы или учёбы. Их отличительная черта в том, что у них нет членства, а есть участники, у них инициативный принцип формирования и над ними нет никаких вышестоящих органов.

В федеральном Законе "Об общественных объединениях" проведено разделение сферы государственного управления и сферы гражданской активности. В соответствии со ст. 19 государственным органам запрещено быть учредителями общественных объединений. Провозглашаются партнерские, ответственные отношения между общественными объединениями и государством. При этом, если, например, правозащитные организации стремятся к полному отчуждению от государственной сферы, считая использование государственных средств даже неприличным, то организации социальной помощи, работающие с инвалидами, беженцами, детьми и т.д., вправе рассчитывать на поддержку госбюджета, так как они осуществляют ту социальную помощь, которую государство должно предоставлять своим гражданам.

В законе предусматриваются конкретные формы оказания государственной поддержки общественным объединениям:

- 1) целевое финансирование отдельных социально полезных программ общественных объединений (государственные гранты);
- 2) заключение любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг;
- 3) социальный заказ на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе.

Вообще говоря, взаимоотношения общественных объединений и государственных органов власти пока очень разнообразны и в первую очередь зависят от территориальных масштабов их деятельности. Так, контакты с федеральными органами власти наиболее интенсивны у общероссийских общественных объединений,

в то время как местные⁵ общественные объединения ограничиваются, как правило, муниципальными органами власти и органами власти субъектов Федерации. При-

⁵ В соответствии с Законом под местным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями, осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

чины этого вполне очевидны: местные организации, решающие проблемы местного населения в значительно большей степени нуждаются в контактах с теми органами, которые могут помочь в решении вопросов местного значения.

Все живые и развивающиеся организации можно классифицировать по нескольким основаниям. Классификация необходима для того, чтобы было легче понять, что происходит сейчас в этой сфере и какое будущее может ожидать как третий сектор в целом, так и отдельные его части.

Первое основание - традиционность негосударственных организаций. С этой позиции мы обнаруживаем два типа организаций - традиционные и новые. Под традиционными мы понимаем общественные организации (объединения), характерные для СССР и оставшиеся активными в настоящее время, хотя, возможно, и подвергшиеся реконструкции. К таким организациям относятся разнообразные спортивные, организации инвалидов, организации, объединяющие людей в их свободное время (общества охотников и рыболовов, туристические объединения и т.п.). Хотя, разумеется, в советские времена их трудно было рассматривать как негосударственные, но все они существовали и продолжают существовать и сейчас. В то же время и в этих традиционных областях появилось немало организаций, совершенно новых и по духу и по форме жизни.

Нетрадиционные организации в течение не более, чем пяти лет, стали не просто многочисленными, но значительно преобладают над традиционными и по численности, и по охвату населения, и по активности. Сейчас, возможно, лишь традиционные или близкие к ним организации инвалидов остаются наиболее многочисленными и влиятельными.

Второе основание - регион действия. Здесь, безусловно, преобладает Москва. В ней сосредоточены общероссийские организации. В Москве предпочитают оседать почти все зарубежные благотворительные фонды и доноры для общественных объединений. Поэтому и скорее всего более половины всех общественных объединений сформировались и работают непосредственно в Москве. Правда, в некоторых случаях зарубежные доноры ставят совершенно определенные условия по развитию активности вне Москвы, тогда представители некоторых московских организаций появляются где-нибудь в провинции и даже в Сибири. По косвенным сведениям в Москве в целом зарегистрировано около 16.000 общественных объединений (не считая политических партий, клубов избирателей, религиозных организаций и профессиональных союзов). Если обратиться к отдельным регионам, то с уверенностью можно сказать, что подавляющая часть общественных объединений расположена в крупных городах и лишь единицы - в сельской местности.

Третье основание - характер целевых групп, т.е. групп населения, на которые направлена основная активность общественных объединений. Преобладающей целевой группой являются инвалиды. По некоторым данным доля организаций инвалидов достигает 17%. За ними идут детские и молодежные группы.

Четвертое основание - сфера деятельности общественного объединения. Если говорить обобщенно, то ведущей сферой является решение местных задач различного характера (помощь различным категориям нуждающегося населения, охрана окружающей среды, защита прав, охрана здоровья, охрана порядка, развитие физкультуры и спорта, удовлетворение духовных потребностей, лоббирование интересов местного населения в местных органах территориального управления и в органах местной власти и т.п.). Конечно, почти все задачи, которые решаются

местным населением, можно с некоторой долей условности свести к местным. По крайней мере, деятельность любого общественного объединения удовлетворяет, как минимум, интересы тех, кто в нем действует. Но тем не менее, если группа действующих очень мала, а их действия не оказывают влияния ни на кого, кроме них самих, такая деятельность, можно считать, не решает задач никакого местного сообщества и, следовательно, - местных задач. Таким объединением является, например, общество "Дипломатия через семьи" в Новосибирске, принимающее в семьях своих членов детей из-за рубежа и направляющее в зарубежные семьи своих детей, комитеты защиты мира, школы восточных единоборств, общества дружбы с зарубежными странами и т.п.

Пятое основание - организационная форма существования. В соответствии с последним законом об общественных объединениях допускается четыре их формы: общественная организация, орган общественной самодеятельности, общественный фонд, общественное учреждение. Последняя форма не пользуется популярностью, т.к. учредители такой организации отвечают за ее деятельность своим имуществом. Объединения в первых двух формах могут и не регистрировать своего устава, т.е. не становиться юридическим лицом, не получать расчетного счета. Но по закону общественное объединение считается созданным, если этот факт, собравшись вместе, письменно зафиксировали трое и более учредителей - физических лиц. Как показывает жизнь, наибольшее значение имеет факт регистрации и факт получения банковского счета. В настоящее время существует и успешно действует много общественных объединений без регистрации своего устава или же с зарегистрированным уставом, но без банковского счета. Однако и такие организации выполняют значительные функции в местной жизни. Но помимо общественных объединений негосударственные организации также включают большое количество разнообразных учреждений. Это театры, музеи, больницы, школы и другие образовательные учреждения, газеты, студии и т.д. По некоторым наблюдениям, последних едва ли не больше, чем общественных объединений.

И, наконец, шестое основание - тип источника финансовых средств. Во-первых, это внутренние и внешние источники. Внутренними источниками могут быть взносы членов организации или деловая активность самой организации (например, преподавание, лечение, услуги и т.п.). Среди внутренних источников членские взносы лишь в некоторых случаях играют значительную роль, покрывая до трети расходов организации. Основной же внутренний источник - собственная коммерческая деятельность. В среднем она дает 15-20% доходов. Есть случаи, когда общественное объединение создается вместе с коммерческой организацией, задача которого - обеспечение финансовыми средствами. Среди внешних источников наибольшую роль играет государственная поддержка (достигает половины доходов) и пожертвования (также могут достигать половины доходов). Помощь зарубежных фондов заметной роли в целом не играет.

Значительная доля государственного участия в доходах общественных объединений одновременно означает и высокий уровень влияния государства на работу общественных объединений, в каких бы формах это влияние не реализовывалось.

3.2. Организации третьего сектора в Новосибирске ⁶

К настоящему времени в Новосибирске зарегистрировано около 1000 общественных объединений. Наиболее многочисленны объединения городского и районного уровня (35% и 37% соответственно). За ними следуют ведомственные (11%)⁷ и областные (9%) объединения.

К 1 ноября 1995 г. Управлением юстиции Новосибирской области было зарегистрировано 683 общественных объединения, отдельные категории которых составили:

1. Спортивно-технические объединения -	84(12,3%);
2. Профессиональные объединения -	53 (8,2%);
3. Политические организации -	45 (6,6%);
4. Культурно-просветительские объединения -	35(5,1%);
5. Ассоциации инвалидов и их родителей -	32 (4,7%);
6. Объединения ветеранов Великой Отечественной войны и Афганистана -	32 (4,7%);
7. Детско-юношеские организации -	28(4,1%);
8. Молодежные организации -	26 (3,8%);
9. Объединения семей -	22 (3,2%);
10. Научно-технические организации -	20 (2,9%);
11. Объединения национальных меньшинств -	19(2,8%);
12. Организации международного сотрудничества -	19(2,8%);
13. Общества защиты животных -	15(2,2%);
14. Объединения по интересам (пчеловоды, охотники, рыболовы, путешественники) -	13(1,9%);
15. Оздоровительные организации -	13(1,9%);
16. Экологические организации -	12(1,7%);
17. Общества защиты прав потребителей, вкладчиков -	9(1,3%);
18. Объединения пострадавших от радиоактивных катастроф -	7(1,0%);
19. Женские организации -	6 (0,8%);
20. Фонды -	115(16,8%);
21. Другие -	78(11,4%)

Некоторые из ныне существующих общественных объединений были образованы еще до 1991г., когда управление юстиции новосибирской области только начало вести систематический учет и контроль их деятельности. Это были в первую очередь неполитические общественные объединения - общество книголюбов, обще-

⁶ Аналитические и статистические сведения о негосударственных организациях Новосибирска были получены в форме экспертизы, проведенной по заказу Сибирского межрегионального центра поддержки негосударственных организаций за счет средств проекта TACIS EDSIB 929301 "Regional Support to Non-Governmental Organizations in Western Siberia and either Eastern Siberia (Irkutsk Region) or the Ural", осуществляемый совместно с организацией "Deutsch-Russischer Austausch e.V., Берлин. Экспертиза осуществлялась С.Букиным, С.Ляпуновой, К.Гребенник. Параграф написан совместно с И.В.Мерсияновой.

⁷ К ведомственным общественным объединениям относятся общественные объединения, созданные на промышленных предприятиях и в организациях. Такие общественные объединения, как правило, пользуются материальной (выделение площадей для их деятельности) и моральной поддержкой государственных и негосударственных структур, стимулировавших образование "своих" общественных организаций.

Ф.М.БОРОДКИН

Третий сектор в государстве благоденствия

ство слепых, детские клубы и молодежные объединения, общества изобретателей и рационализаторов и другие.

Большинство действующих общественных объединений прошли регистрацию и начали функционировать в один и тот же год. В то же время можно выделить небольшую группу организаций, которые начали функционировать раньше даты официальной регистрации на год и более (например, Новосибирский комитет солдатских матерей начал свою работу в 1991г., но зарегистрирован был лишь в апреле 1995; общественное объединение "Ермак", организующее воспитательную работу с подростками на основе изучения исторического прошлого нашего государства, начало свою работу в 1988 г., а зарегистрировано было лишь в мае 1994 г., Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов начала свою деятельность в ноябре 1986 года, а официально зарегистрировалась в Министерстве юстиции в 1992 году). Организационные структуры современных общественных объединения можно условно разделить на два типа: организации, функционирующие полностью самостоятельно, и организации, входящие в состав некоторой объемлющей структуры. Большинство организаций принадлежат к первому типу. Но даже те общественные объединения, которые входят в состав более разветвлённой структуры, решения по вопросам собственного функционирования принимают, как правило, самостоятельно.

подавляющее большинство современных общественных объединений имеют штат сотрудников, работающих за плату, размеры которого 1-2 и более человек. Но чаще всего и руководитель, и другие сотрудники организации заработную плату получают эпизодически и в очень скромных размерах. Решение этой проблемы напрямую зависит от бюджета общественных объединений и источников формирования их доходов. Недостаточность материальных средств, которыми располагает организация, являются основанием возникновения целого ряда дополнительных проблем. Это, прежде всего, отсутствие помещения, компьютеров, оргтехники и других технических средств для организации работы. В целом круг основных проблем общественных объединений можно ограничить следующим перечнем:

1. Нехватка денежных средств.
2. Отсутствие информации об аналогичных организациях.
3. Недостаточное количество активистов, добровольных помощников.
4. Проблемы с арендой помещений.
5. Недостатки системы налогообложения.
6. Отсутствие помощи со стороны властных структур.
7. Управленческие проблемы.
8. Несовершенство законодательства.

Их решение зависит не только от целенаправленной деятельности самих общественных объединений в этом направлении, но и от эффективной помощи со стороны институтов государства.

В то же время появились организации, которые поставили своей целью развитие третьего сектора посредством оказания НГО различных видов помощи и услуг. Пока эти организации молоды, но реальные, практические результаты их деятельности в Новосибирске заметны. Таких организаций в городе насчитывается пять-шесть. Главные источники их существования в настоящее время - гранты зарубежных доноров. Наиболее крупные доноры - государственные и негосударственные фонды США, Германии и Европейского союза.

Как и в других странах, организации третьего сектора в России берут на себя выполнение функций в первую очередь в организации взаимной и самопомощи, в удовлетворении самых насущных потребностей, связанных в первую очередь с вы-

живанием. Поэтому и структура самого контингента организаций в России резко отличается от той, которая характерна для Западных стран.

По результатам репрезентативного обследования, проведенного в Новосибирске в марте месяце 1996 года, половина населения старше 16 лет состоит в садово-огороднических товариществах. Эти организации заняты обеспечением возможности для многих и многих семей выжить. Это - сфера приложения большого и тяжелого труда. По данным наблюдений, в семьях с низким доходом (а таких - большинство) до 80% ягод, местных фруктов и овощей поступает на семейный стол из собственных садов и огородов. Для многих сады и особенно микроскопические картофельные поля являются серьезным источником пусть и небольших, но дополнительных денежных доходов. В то же время в последние несколько лет эти товарищества полностью предоставлены самим себе.

Естественным продолжением производства овощей, зелени, фруктов является их переработка и хранение. В переработке все делается совершенно индивидуально. Что касается хранения, то в последние годы начали множиться также некоммерческие негосударственные организации, помогающие строить и содержать индивидуальные овощехранилища (погреба). В кооперативах, занятых этой работой, состоит почти 13% взрослого населения. И, наконец, большой удельный вес горожан включен в гаражные кооперативы, организующие работу по содержанию личных автомашин - около 24%. Сейчас для очень многих личный автотранспорт оказался средством обеспечения выживания, а иногда и источником чуть ли не единственного приличного дохода.

Можно, конечно, сравнивая эти организации со знакомыми по прежним временам мощными молодежными, спортивными и иными сообществами, с организациями третьего сектора европейских стран и США, иронизировать по поводу того, что вряд ли сами члены садово-огороднических товариществ ощущают свою принадлежность к какому-то третьему сектору. Тем не менее, это организации, в рамках которых в наше время наиболее развита само- и взаимная помощь в наиболее насущной для населения сфере. Другие общественные объединения и некоммерческие организации не привлекают столь существенного внимания населения.

3.3. Отношение населения Новосибирска к организациям третьего сектора⁸

Потребности в услугах общественных объединений

В опросе, проводившемся в Новосибирске, для оценки были перечислены следующие услуги:

- дошкольное воспитание детей, присмотр;
- образование детей (помимо школьного);
- внешкольное воспитание (физическое, художественное, техническое);
- поддержание здоровья, лечение;
- уход за больными и престарелыми;
- образование, переобучение, повышение квалификации взрослых;
- защита прав потребителей товаров, услуг, вкладчиков;

⁸ Данный параграф написан по результатам репрезентативного социологического обследования населения Новосибирска, проведенного под руководством Ф.М.Бородкина в апреле месяце 1996г. сотрудниками Отдела социальных проблем ИЭиОПП СО РАН по заказу Сибирского межрегионального центра поддержки негосударственных организаций при финансовой поддержке TACIS-Project Number EDSIB 929301 "Regional Support to Non-Governmental Organisations in Western Siberia and either Eastern Siberia (Irkutsk Region) or the Urals". Параграф написан В.А.Артемовым при участии Ф.М.Бородкина.

Ф.М.БОРОДКИН

Третий сектор в государстве благоденствия

- юридические услуги;
- услуги, позволяющие найти работу
- посредническо-информационные по купле-продаже;
- другие.

Если сопоставить доли пользующихся перечисленными услугами и нуждающихся в них, но не пользующихся услугами по тем или иным причинам, то получим следующие соотношения:

- по поддержанию здоровья, лечению - 5:1 (доля этих двух групп в выборочной совокупности составляет 83%; остальные либо не нуждаются в этой услуге, либо не дали определенного ответа);
- по дошкольному воспитанию, присмотру за детьми - 2:1 (16%);
- по внешкольному воспитанию, образованию детей и взрослых - 1:1 (соответственно 24%, 21% и 39%);
- по юридическим услугам - 1:2 (34%);
- по поиску хорошей работы или просто работы - 1:3 (32%);
- по защите прав потребителей товаров и услуг 1:6 (49%).

С другой стороны, все эти услуги могут оказывать или уже оказывают сами респонденты: 11% - по уходу за больными, 8% - по присмотру за детьми, дошкольному воспитанию, 4-6% - по образованию детей и взрослых, внешкольному воспитанию. Наименьшей оказалась доля (меньше 0,5%) способных оказывать услуги, помощь по защите прав потребителей, в чем потребность оказалась самой большой.

Оказывать услуги можно, как правило, в трех формах:

- а) бесплатно и безвозмездно,
- б) на правах взаимопомощи в рамках той или иной общности,
- в) за деньги или как платные услуги.

Сложность ситуации в том, что оказывать услуги, например, в сфере воспитания, образования, охраны здоровья способны, как показывает опрос, люди, сами нуждающиеся в дополнительном источнике дохода. Соответственно, видимо, выбирается и форма оказания помощи:

- полная помощь с максимально возможной оплатой; полная компенсация обратной платной услугой;
- частичная оплата, заметно меньшая средней рыночной;
- оплата, окупающая только расходы (на материалы, транспорт и т. д.), но не труд, время;
- услуга на правах взаимопомощи в рамках общности;
- бесплатная, безвозмездная.

В современных условиях важны все формы, поскольку положение как оказывающих, так и получающих услуги и помощь разное, и выбранные формы отношения, вознаграждения должны соответствовать интересам и возможностям производителя и потребителя услуг.

Обращает на себя внимание подавляющее предпочтение услуг государственных и муниципальных организаций (73% к числу выразивших явное предпочтение какому-либо типу организаций). Услуги частных лиц и фирм предпочли 15% респондентов, и лишь 8% назвали в качестве предпочтительных общественные организации и неформальные группы. Четверть респондентов не смогли сформулировать предпочтение (разные услуги, их цены и качество).

Можно оценить это состояние как переходное, учитывая, с одной стороны, явное преобладание государственных и муниципальных учреждений в таких сферах массовых услуг, как здравоохранение и образование, с другой стороны, продолжающийся расширяться частный сектор. Вряд ли имеет смысл качественно оценивать и интерпретировать эти доли.

С традициями тотальной государственности связаны и ответы на вопрос об организациях, которым можно передать защиту своих интересов.

Частные услуги здесь занимают совсем небольшую долю (менее 5% признали целесообразной такую передачу), общественным организациям отдали предпочтение 18% респондентов. Остальные предпочли государственные и муниципальные. Некоторые дополняли: "сами, но с помощью государственных".

Однако оптимизма в отношении организаций как государственных, так и общественных остается меньше, когда встает вопрос о возможности реальной защиты интересов.

Участие населения в деятельности общественных объединений

Общественные объединения не привлекают большого внимания населения.

Наиболее характерным признаком общественного объединения, по мнению опрошенных, является добровольность, сходство интересов ее участников (51% ответивших). Другие приводившиеся в анкете характеристики общественных объединений отмечены существенно меньшей долей респондентов:

общественные объединения делают то, что не делают государственные и коммерческие организации - 15%;

- общественные объединения не являются политическими организациями - 11%;

- общественные объединения ориентированы на малообеспеченных - 7%;

- работа в общественных объединениях не оплачивается - 7%.

Из-за общей социально-экономической ситуации в стране большинство людей безусловно приоритетной считают проблему материального обеспечения семьи (в денежной или натуральной форме в виде услуг и товаров). Это состояние возникло не теперь. Оно формировалось, по крайней мере, в течение двух предшествующих десятилетий. Об этом говорят результаты обследований условий, образа жизни и бюджетов, времени городского и сельского населения, проведенные нами в 70-80-е гг. Однако в 90-е гг. положение резко усугубилось, потребовав от большинства жителей, семей мобилизации своих внутренних ресурсов для удовлетворения первичных (базовых) потребностей.

Резкое снижение уровня жизни, необходимость иметь дополнительную работу, возросшая роль личного подсобного хозяйства требуют увеличения времени и сил на поддержание приемлемых условий жизни и тем самым - сокращения или полного отказа от других видов деятельности, не "работающих" на решение главной проблемы. Приоритет материально-бытовых потребностей сказывается и в ответах респондентов на вопрос об их участии в деятельности общественных объединений.

Получилось, что из 796 случаев упоминаний общественных организаций, в которых состоят респонденты или члены их семей, 487 ответов относятся к садоводческим (260), гаражным (126), "погребным" (66) товариществам и обществу автолюбителей (35). Вместе с профсоюзом, членство в котором, как правило, сохранялось автоматически, доля таких ответов во всем числе случаев доходит до 90%.

Обычно эти организации не рассматриваются в качестве общественных. Зачастую люди уже не понимают, что не будь этих объединений (в некотором смысле

добровольно-принудительных), и не будь индивид или кто-либо из его семьи их членом, городские семьи не смогли бы, за небольшим исключением, иметь земельный участок, гараж или погреб для хранения произведенной ими или приобретенной сельхозпродукции. Хотя, как кажется, сейчас такая форма участия в организации как будто бы ничего не дает, а лишь требует взносов, каких-то единовременных затрат, да времени на выполнение обязательных для членов организации работ, во многих случаях участники находят в ней защиту от покушений более сильных, в том числе и государственных организаций на имущество и землю. Иногда такой общественной организации удается получить либо льготный кредит на обустройство, либо даже прямую помощь муниципалитета. Эти организации сохраняют свой статус как добровольные, выполняющие функции по созданию или поддержанию условий для удовлетворения насущных потребностей своих участников.

Информированность населения об общественных объединениях

Ответы на вопрос о том, какие общественные объединения известны респондентам по тем или иным источникам вполне соответствуют ситуации с участием в общественных объединениях.

Около трети (31%) ответили, что ничего не слышали об общественных объединениях, иногда добавляя, что это их совсем не интересует. Еще 45% ответили, что слышали, но никаких организаций определенно назвать не могут.

Ответ на вопрос об информированности респондентов о существовании и деятельности общественных организаций отражает, на наш взгляд, три характерных признака современной ситуации.

Во-первых, у большинства респондентов нет заметного интереса к этим организациям, их деятельности, чему способствует как смещение интересов в более прагматическую область базовых потребностей, так и довольно слабая информация в средствах массовой информации о деятельности общественных объединений.

Во-вторых, это проблемы, связанные как с расширением прав граждан, так и с большим числом недоброкачественных товаров и услуг, почти полным уходом государства от их контроля, что резко увеличило потребность в организациях по защите прав потребителей. Они оказались для респондентов и наиболее известными, и запомнившимися.

В-третьих, это военные конфликты на территории России в ближнем зарубежье, которые вызвали к жизни новые объединения, направленные в конечном счете на предотвращение таких конфликтов, на их эффективное прекращение, на реальное, а не только декларативное признание самой главной ценности - человеческой жизни. Поэтому организация (общество, союз) солдатских матерей и оказался среди общественных организаций, наиболее известных опрошенным.

Женщины чаще называли женские и религиозные организации, мужчины - ветеранские, включая организации ветеранов Афганистана, Чернобыля, и медико-социальные (инвалидов, анонимных алкоголиков и др.).

Предпочтительные типы общественных объединений

Наиболее предпочитаемым типом является объединение на основе взаимной и самопомощи по решению конкретных проблем. Этот тип предпочтителен, по мнению респондентов, для налаживания взаимопомощи, оказания помощи нуждающимся, воспитания и привлечения молодежи к полезным делам.

Защитную функцию респонденты в большей мере связывают с организациями, стремящимися к социальным изменениям, к влиянию на органы власти.

Тип, где люди преимущественно занимаются интересным делом и общаются, занял вторую позицию в выполнении функции воспитания положительных качеств.

Респонденты явное предпочтение оказали трем указанным типам организаций. Что касается организаций, ориентированных на оказание услуг, то эту функцию, по мнению, респондентов, целесообразно выполнять, видимо, в форме взаимопомощи или на коммерческой основе.

Перспективы развития общественных объединений с точки зрения населения

Своеобразие понимания существа, статуса, роли общественных объединений отчетливо проявилось в ответах на вопрос об их перспективе.

Рост количества общественных объединений и их активности предсказывают 16% респондентов, еще 8% считают, что количество общественных объединений сократится, но возрастет их активность; 16% считают, что и число и активность сократятся, а сами они будут превращаться в коммерческие, 18% не видят изменений в будущем.

Оценка перспективности организаций связана также с предпочтительными их типами. Рост активности при сокращении или при увеличении числа организаций предполагается респондентами прежде всего для организаций взаимопомощи и влияющих на власть, сокращение прогнозируется для организаций по оказанию услуг.

Около 40% респондентов не могли дать определенного ответа.

Практически все дополнительные к имеющимся "подсказкам" суждения связывались с властью, возможной ее сменой. Суть высказываний в том, что если власти будут нужны, полезны определенные общественные организации, то она их будет поддерживать, а они - развиваться. Другими словами, среди мнений людей есть одно, видимо, довольно распространенное: существование и развитие организаций третьего сектора поддерживается властью, если их интересы и интересы властных структур близки, совпадают.

Основные различия групп общественной активности

По ответам на вопросы о реальном участии в общественных организациях были выделены четыре группы по степени активности:

- 1) не участвующие (185 чел., 35,5%);
- 2) только числящиеся или платящие взносы (185 чел., 35,5%);
- 3) ограничивающиеся посещением собраний (91 чел., 17,5%);
- 4) активисты, выполняющие поручения или входящие в руководство организаций (60 чел., 11,5%).

Женщины несколько уступают мужчинам в общественной активности. Причина, на наш взгляд, все та же - преобладание материально-бытовых организаций, которые создавались прежде всего при крупных предприятиях, тогда как сфера обслуживания с преимущественно женским составом находилась в этом процессе как бы на втором плане.

Однако доли посетителей собраний и активистов среди мужчин и женщин одинаковы.

Больше половины активистов, более трети ограничивающихся собраниями имеют высшее образование, хотя в целом в выборочной совокупности с таким образованием 29% респондентов.

Из ответов на вопрос о том, какие услуги респондент может оказывать или уже оказывает, следует, что группу активистов составляют прежде всего лица с педагогическим образованием или с педагогическими способностями, наклонностями.

Заметна связь семейного положения и общественной активности. Среди не участвующих в общественных объединениях больше разведенных и незамужних (неженатых). Семья, с одной стороны, определяет, формирует потребности, с другой, - создает морально-эмоциональную базу для общественной активности. Среди "активистов" заметно меньше (12%), чем в других группах активности (17-18%) доля тех, кто считает, что семья не дает ощущения стабильности, защищенности.

Относительно большую долю "не участвующих" составляют молодые люди, не состоящие в браке и живущие в семье родителей, на которых приходится основное "представительство семьи" в материально-бытовых организациях. Это - самая молодая из групп активности (средний возраст 38,3 года), хотя помимо холостых, незамужних в ней есть более 10% вдовых (66,1 года), а самая старая - "посетители собраний" (46, 9 года).

Средний возраст активистов - 45,2 года, "только числящихся" - 42,8 года.

Среди активистов наибольшая доля работающих (83,3%) и наименьшая - учащихся, неработающих и пенсионеров. Среди же не участвующих эти группы составляют большинство: соответственно 11%, 21% и 21% при 42% работающих.

Среди активистов самая высокая доля руководящих работников (17%), специалистов (42%), что в сумме дает около 59%; в трех других эта доля не превышает 30%.

Работающие активисты более или менее заметно отличались лишь большей долей работников муниципальных (13% при 7% во всей совокупности) и акционированных предприятий (28% при 18% в среднем) и полным отсутствием работников частных предприятий (в среднем их было среди респондентов 8%).

Такова общая социально-демографическая характеристика выделенных групп общественной активности.

Среди активистов оказалось меньше, чем в других группах, улучшивших за последний год свое материальное положение и максимальна доля указавших, что изменений здесь не произошло. Практически одинаковой долей представлены во всех группах активности респонденты, ставшие, по их оценке, материально жить хуже.

Видимо, сложившееся или сознательно-организованное распределение функций в семьях активистов позволяет поддерживать относительно приемлемый уровень благосостояния. Эта группа при максимальной из всех групп доле указавших на зарплату как источник средств существования (87%), отметила почти в такой же мере и продукты своего хозяйства (80% при 58% в среднем). Здесь оказалось больше получающих пособие по безработице, наибольшее количество, чем в других группах, работающих дополнительно (треть при 20% в среднем) и использующих любую возможность, чтобы подработать (40% при 32% в среднем).

Данные опроса не дают оснований для утверждения о том, что материальное положение респондента связано с его общественной активностью, хотя не приводят и к обратному выводу. Группа активистов имеет такое же распределение на тех, чье материальное положение улучшилось, ухудшилось, не изменилось, как и вся совокупность участников общественных объединений. Однако среди них заметно больше доля оценивших свое материальное положение как "среднее", чем доля оценивших его как "ниже среднего" и "низкое".

Естественно, что по приоритетным ценностям наиболее сильно различаются группы респондентов-активистов и респондентов, не участвующих в общественной

жизни. Почти по всем выделенным в анкете ценностям эти две группы дают максимальную и минимальную долю респондентов из четырех групп активности. С основными целями и сутью общественных организаций как вообще, так и с учетом российских условий вполне согласуются ценности активистов (в порядке убывания доли назвавших данную ценность в группе и в сравнении с группой неучаствующих):

- 1) семья - 75% и 63%;
- 2) здоровье - 60% и 53%;
- 3) работа - 48% и 33%;
- 4) материальное благополучие - 42% и 48%;
- 5) отношения между людьми - 35% и 26%;
- 6) уважение людей, ощущение своей нужности - 32% и 20%.

При этом работа, отношения между людьми, ощущение нужности назывались среди активистов заметно чаще, чем во всех других группах активности.

В выборе предпочтительных ценностей, особенно таких как друзья, семья, досуг, здоровье, конечно, сказался и более молодой возраст "не участвующих". А на некотором преобладании более молодой группы не участвующих в предпочтениях "материального благополучия", "свободы выбора" сказывается скорее всего современная социально-экономическая и политико-идеологическая ситуация.

Потребность в общении, в участии в коллективных делах, в помощи нуждающимся как ядро мотивации общественной активности четко обозначилась и в ответах на вопрос о важности тех или иных форм контактов с другими людьми. При этом в большей степени активисты отличаются от других групп важностью для них возможности участия в коллективных делах, в их организации.

Обращает на себя внимание, что возможность обратиться за помощью к другим для активистов заметно менее значима, чем в остальных группах активности.

Что касается круга повседневного общения, то здесь активисты и посетители собраний различаются незначительно, кроме собственного общения с членами общественных организаций; его активисты отмечают в несколько раз чаще. Предмет общения еще больше сближает группы активности. Единственное, в чем резко выделяется группа активистов, это в обсуждении профессиональных дел: среди активистов данная тема общения называется вдвое чаще (42%), чем в остальных трех группах (20-21%). У активистов и посетителей собраний оказались более четкими предпочтения "производителей" услуг, причем активисты более часто, чем другие группы активности, называли и государственные, муниципальные учреждения, и частные фирмы, индивидуалов, и благотворительные фонды и организации.

Характерно мнение разных групп активности о тех, с кем ощущается наибольшая общность интересов, целей. После членов семьи и друзей (а среди ценностей "друзья" у активистов упоминались, кстати, заметно реже, чем в других группах; здесь наоборот) у активистов наиболее часто упоминаются члены трудового коллектива (37% и 27% среди посетителей собраний), лица с теми же убеждениями или профессией (по 22%). Здесь обращает на себя внимание одно различие активистов и не участвующих. Если лиц с равными доходами в качестве группы общих интересов назвали 2% активистов (меньше других групп) и 4% не участвующих (больше других групп), то лиц с одинаковыми убеждениями - соответственно 22% (максимум) и 12% (минимум).

В некотором смысле здесь обнаруживаются и сталкиваются две идеологии, определяющие отношение к другим людям.

Посетители собраний и активисты показали одинаковый оптимизм, ответив, что хотят, чтобы их мнение учитывалось в политике городских органов власти, что

это возможно. При этом среди них меньше, чем в других группах тех, кто считает, что не надо передавать защиту своих интересов в руки каких-либо организаций.

Естественно, что они заметно чаще других групп называют в числе этих организаций общественные (11 и 17%, при 9% в среднем).

Больше половины активистов и посетителей собраний согласны с мнениями, что общественные объединения помогают налаживать взаимопомощь между людьми (76 и 87%), способны помочь бедным и нуждающимся в помощи (76 и 75%),

помогают занять полезным делом молодежь (56 и 58%). Остальные суждения, хотя и получили больше положительных оценок, но при немалом числе оценок отрицательных.

Среди активистов оказалась втрое меньшей, чем среди остальных респондентов, доля затруднившихся ответить на вопрос о перспективах общественных объединений. При очень близкой доле во всех группах непрогнозирующих изменений среди активистов наибольшая доля оптимистов - 40% (в том числе две трети считающих, что будет расти и число и активность общественных объединений), хотя больше, чем в остальных группах и доля ожидающих сокращения количества общественных объединений и их членов (15%).

Что показало обследование в Новосибирске

Во-первых, среди общественных объединений наиболее массовыми являются организации, участие в которых давало или дает материально-организационные блага и услуги. Именно среди этих благ и услуг находятся те, которые в настоящее время играют главную роль в удовлетворении потребностей населения и, с точки зрения населения, в решении задач местного значения.

Во-вторых, из отношения населения к общественным объединениям в Новосибирске видно, что положение этого социального института неустойчиво, противоречиво. Ориентируясь на мнение населения, можно говорить, по крайней мере, о трех основных направлениях развития этого института и его структуры.

Первое направление - развитие небольших групп, связанных общими интересами, проблемами, желанием и возможностями совместного удовлетворения части базовых и более высоких потребностей. Общности характеризуются интенсивным взаимодействием, постоянной активностью в разных видах деятельности. Это направление можно назвать неформальным, поскольку многие из этих общностей не имеют какого-либо внешнего оформления или вертикальных структур.

Второе направление - объединения, основная цель которых состоит в содействии, помощи по конкретным вопросам, в решении конкретных жизненных проблем как членом своей организации, так и лиц вне ее.

Наконец, третье направление - представление и защита интересов членов организации, а также прямо или косвенно - других граждан в отношениях с властью, с руководством отдельных предприятий, учреждений. Это направление близко к политическим движениям, партиям, частично может политически оформляться, если главной задачей становится смена власти или существенная корректировка ее политики.

Однако главными принципами деятельности общественных организаций во всех трех направлениях остаются добровольность, сходство интересов и предпочитаемых форм их реализации, бесплатность или, в крайнем случае, лишь компенсация респондентам затрат на услуги.

В-третьих, наиболее предпочтительными и перспективными являются, по мнению респондентов, общественные организации, основанные на само- и взаимопо-

мощи, ориентированные на решение конкретных проблем, а также организации, влияющие на власть, защищающие людей во взаимоотношениях с властью.

3.4. Деструктуризация российского социума в переходный период

Как видно, структура социума может влиять не только на цену социальной защиты и социальных программ. Наличие или отсутствие в структуре некоторых элементов, характер структуры могут способствовать осуществлению социальных программ или сдерживать их, превращаясь в барьер для их реализации. Так, например, иерархизированная структура социума в централизованной системе обладает чрезвычайно высокими способностями к быстрой мобилизации любых ресурсов, но ориентирована на инициативу, одобряемую сверху, и потому мнение отдельного чиновника может стать непреодолимым препятствием не только в реализации, но даже в выдвигении любой социальной программы на обсуждение. Наоборот, полицентрический, полиорганизационный социум тяжелее на подъем при необходимости быстрой мобилизации, но зато способен собрать большее количество ресурсов.

Здесь начинает отчетливо просвечивать инструментальная роль структуры социума относительно возможностей и способов мобилизации ресурсов из различных источников. В качестве одного из таких инструментов и выступает третий сектор общества, состоящий из негосударственных организаций некоммерческого характера. Для краткости мы будем называть эти организации общественными, хотя такое название неточно.

В бывшем СССР все общество было пронизано структурами общественных организаций (коммунистическая партия, профсоюзы, различные общества инвалидов, комсомол и другие подобные), которые по существу были инструментами государственного управления. Именно они привлекали к решению многих социальных задач колоссальные людские ресурсы, использование которых никак и никем не оплачивалось. Мы не обсуждаем сейчас вопрос о том, те ли задачи ставились, которые необходимо было решать обществу, насколько эффективно использовались мобилизованные средства. Мы фиксируем внимание на том обстоятельстве, что некоторые структурные особенности социума того времени, громоздкие и разветвленные негосударственные (по формальному статусу) организации были специально приспособлены для мобилизации средств в социальной сфере. Вместе с СССР катастрофически рухнули и все эти структуры. Россия осталась без внегосударственных инструментов мобилизации дополнительных средств для социальной сферы.

Это имело как экономические, так и институциональные и культурные отрицательные последствия.

К экономическим последствиям в первую очередь надо отнести перекалывание на плечи государственного аппарата (и, как следствие, - на государственный бюджет) заботы о социальной сфере и значительной доли экономической ответственности за ее состояние. (Муниципальный аппарат и бюджет пока что можно не рассматривать, поскольку они формируются за счет того же источника, что и государственные.)

Институциональные последствия были катастрофическими. Мало того, что почти все предприятия отказались от той части социальной сферы, которую они раньше содержали. На это, как известно, расходовались колоссальные суммы. Безнадзорная часть социальной сферы (значительное количество жилья, лечебных, профилактических и рекреационных учреждений, клубов, учреждений сферы образования и т.д.) по необходимости стала объектом внимания федерального, регио-

Ф.М.БОРОДКИН

Третий сектор в государстве благоденствия

нального и местных бюджетов. Граждане СССР не очень задумывались над тем, кто именно нес ответственность за исправную работу всех этих учреждений, в принципе правильно отождествляя в конечном счете любое управление с государственным. Жаловаться шли всегда либо в органы власти, либо в партийные или профсоюзные комитеты, что было примерно одно и то же. Поэтому все обвинения в разрушении прежней системы жизнеобеспечения в социальной сфере и теперь предъявляются властям. Положение же резко иное, поскольку действительно сейчас некому стало нести ответственность за состояние социальной сферы, кроме органов власти. Они же на это не способны точно так же, как и в прошлом, когда было, кем командовать вне структуры своего аппарата.

Отрицательные культурные последствия определяются двумя обстоятельствами. Во-первых, подавляющее большинство населения продолжает следовать знакомым, прежним образцам поведения в отношениях с властями, в то время как роль власти стала совершенно иной. Во-вторых, из структуры общества (но не из структуры стандартов поведения и мышления) исчезли крупные псевдодобровольные, псевдообщественные организации, отвечавшие коллективистским ценностям, традиционным для российского общества, и формировавшим значительную часть культурных директив. К этому надо добавить и усиление растаскивания и прямого развоывания средств и объектов "ничьей" социальной сферы.

Таким образом, сеть государственных учреждений осталась один-на-один с задачей строительства государства благоденствия. Такую задачу решить она, конечно, не в состоянии. Да и в истории всего цивилизованного мира подобного опыта нет.

3.4. Реструктуризация российского социума в последние годы

Средства государственного и местного бюджетов, предназначенные для решения социальных задач, в России по-прежнему находятся главным образом в руках органов государственного и муниципального управления. Никто не знает точного положения дел, но, судя по всему, вся эта система продолжает оставаться громоздкой, неповоротливой и малоэффективной. Известно, в каком бедственном состоянии находится материальная часть и работники социальной сферы, особенно связанные с бюджетными источниками финансирования. Серьезных изменений в рамках государственного сектора здесь ожидать не приходится.

Однако в последние три года мы наблюдаем в России интенсивную реструктуризацию социума во всех аспектах, включая и организационный в социальной сфере. В этой сфере особенно бурно развивается структура третьего сектора или негосударственных некоммерческих организаций (НГО). Во многих отношениях сеть НГО призвана заменить сеть псевдообщественных организаций, действовавших в бывшем СССР, и, в частности, в мобилизации средств.

На 1 октября 1996 г. в России было зарегистрировано в качестве юридических лиц 374 тыс. негосударственных некоммерческих организаций. Формально их количество на душу населения не ниже, чем в любой другой стране мира за исключением, быть может, США. Рост их количества в 1996 г. был равен 9,2% за период с января по октябрь при росте количества зарегистрированных всех организаций в 7,8%. Однако экспертные оценки, произведенные в нескольких регионах России, включая Москву, показывают, что действительно активно работают 15-20% зарегистрированных НГО (при этом из их числа исключаются религиозные, политические и спортивные организации).

Городами, в которых структура третьего сектора развивается особенно бурно, являются Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург. Примечательно

то обстоятельство, что в Новосибирске численность активных НГО на душу населения больше, чем в Петербурге. Скорее всего это связано с тем, что, как и в других странах, в России наиболее активными создателями и участниками организаций третьего сектора являются лица, имеющие высшее образование, гуманитарные профессии и работающие с населением в той или иной форме.

Но активная работа по формированию третьего сектора в России идет, как следует из приведенных выше данных. Определенную помощь в этом направлении оказывают зарубежные фонды и организации третьего сектора, особенно из США, Германии, а также по линии Европейского сообщества в рамках программы TACIS. Однако их общим недостатком является стремление повторить опыт своих стран, воспроизвести знакомый образ третьего сектора в России. При этом как-то упускается из виду, что, во-первых, существуют определенные культурные особенности и особенности текущей ситуации и, во-вторых, что третий сектор как в США, так и в Европе формировался как часть структуры социума эволюционно, постепенно, в течение более чем 150 лет. Причем, основой его формирования были вовсе не коммунистические и коллективистские идеалы, а католические и протестантские ценности, индивидуалистические основы построения жизни, достижительные, а не аскриптивные нормы. Скорее всего, этот долгий и мучительный путь реструктуризации российскому социуму еще предстоит пройти, хотя и на базе собственной культуры и истории.

ЛИТЕРАТУРА

1. Демидова Л. "Неприбыльный сектор в экономике США" // Проблемы теории и практики управления. 1992. N6. С.85-90.
2. Демидова Л., И.Шейман "Неприбыльный сектор в системе хозяйственных отношений в США"// Вопросы экономики. N4. 1994. С.70-81.
3. Якобсон Л.И. "Несовершенства рынка и некоммерческие организации"// Известия АН РАН, серия "Экономика". N4. 1990. С.65-85.
4. Anheier Н.К. "Themes in International Research on the Nonprofit Sector"// Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 1990. p.371-391.
5. Anheier Helmut K. (1992) An Elaborate Network: Profiling the Third Sector in Germany. In: Girdon Benjamin, Ralph M. Kramer, Lester M. Salamon (eds.). 1992. p.31-55.
6. Bonker Frank & Hellmut Wollmann. Local Public Services and Service Responsiveness in the Federal Republic of Germany. In: H.Baldershise and L.Rose. Citizenship and Local Government. Colorado. 1994. (forthcoming).
7. Girdon Benjamin, Ralph M. Kramer, Lester M. Salamon (eds.). Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States. San Francisco. 1992.
8. Hodgkinson Virginia A., Russy D. Sumariwalla. The Nonprofit Sector and the New Global Community: Issues and Challenges. In: McCarthy Kathleen D., Virginia A. Hodgkinson, Russy D. Sumariwalla and Associates. 1992. p.485-508.
9. Klandermans B. New Social Movements and Resource Mobilization: The European and the American Approach Revised. In: Rucht, Dieter (Ed.). Research on Social Movements. The State of Art in Western Europe and the USA. 1987. p. 17-44.
10. Neidhardt Friedhelm and Dieter Rucht. The Analysis of Social Movements: The State of the Art and Some Perspectives for Further Research. In: Rucht, Dieter (Ed.). Research on Social Movements. The State of Art in Western Europe and the USA. 1987. p.421-464.
11. Pinard M. From Deprivation to Mobilization. Paper presented at the Annual Meeting of the ASA. Detroit. August 1983.

Ф.М.БОРОДКИН

Третий сектор в государстве благоденствия

12. Wolsh J.R. The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition. New York, 1990.
13. Самодеятельные инициативы. Неформальный взгляд//Коммунист. 1988. №9.
14. Федеральный Закон "Об общественных объединениях"// Российская газета. 1995. 25 мая.
15. Беляева Н.Ю. Гражданские ассоциации и государство, 1995.