

Анна Тарасенко

**Некоммерческий сектор
в странах Европейского
Союза и России
в контексте трансформации
государства благосостояния**

НОРМА

Санкт-Петербург
2015

УДК316 (470+571):327.7

ББК60/63

Т19

*Издание осуществлено при поддержке Европейского Союза
Грант Европейской Комиссии 2010/253-710,
проект Support to the Establishment of the EU Centre in North West Russia*

Рецензенты:

Белокурова Е.В., кандидат политических наук, доцент Санкт-Петербургского государственного университета, бывший научный сотрудник Центра европейских исследований – Центра ЕС Европейского Университета в Санкт-Петербурге.

Сунгуров А.Ю., доктор политических наук, профессор НИУ ВШЭ «Высшая школа экономики».

Тарасенко А.

Т19 Некоммерческий сектор в странах Европейского Союза и России в контексте трансформации государства благосостояния. – СПб.: Норма, 2015. – 224 с.

ISBN 978-5-87857-249-1

Представленная книга освещает проблематику взаимоотношений между развитием некоммерческого сектора, демократией и управлением социальной сферой с позиции различных теорий. Основой для анализа выбрана теория социального происхождения, которая описывает тренды развития некоммерческого сектора в странах Европы и России и показывает, что сложившаяся модель государства благосостояния и особенности проводимой социальной политики оказывают существенное влияние на объем третьего сектора, содержание его деятельности и взаимодействие с государством. В частности, либерализация в этой сфере способствует профессионализации гражданских объединений, бюрократизации и маркетингизации их деятельности, что и происходит повсеместно во многих странах мира. Анализ российской ситуации представляет собой попытку охарактеризовать модель развития некоммерческого сектора в современных условиях реформирования социальной политики.

Книга адресована студентам, преподавателям и исследователям, интересующихся гражданским обществом, некоммерческим сектором и социальной политикой. Также она может быть востребована профессиональным сообществом, работающим в сфере социальной политики.

Художник А. Ходот

Данный материал опубликован при поддержке Европейского Союза. Содержание публикации является предметом ответственности авторов и не отражает точку зрения Европейского Союза.

ISBN 978-5-87857-249-1

© Тарасенко А., 2015
© Ходот А., обложка, 2015
© Норма, оформление, 2015

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Концепты гражданского общества и третьего сектора в контексте развития демократии и экономики социальной сферы	13
§ 1. Понятие гражданского общества: контекст возникновения и подходы к определению	14
§ 2. Демократия и гражданское общество: две стороны одной медали?	18
§ 3. Некоммерческий сектор, экономическое развитие и эффективное управление	42
§ 4. Исследования российского гражданского общества: от неотоквилиан- ской традиции к экономической теории	56
Глава 2. Теория социального происхождения и модели развития третьего сектора в странах Европы	69
§ 1. Трансформация государства благосостояния и изменение роли некоммерческого сектора в социальной политике	69
§ 2. Теория социального происхождения	84
§ 3. Либеральная модель (на примере Великобритании и США)	96
§ 4. Партнерство ради благосостояния / Корпоративистская модель (на примере Германии)	107
§ 5. Социально-демократическая модель (на примере Скандинавских стран)	112
§ 6. Модель «запоздалой демократизации» (на примере России)	118
Глава 3. Российский некоммерческий сектор в контексте неолиберальных трендов	129
§ 1. Трансформация модели государства благосостояния в России: возможности и ограничения для развития НКО	131
§ 2. НКО как провайдеры социальных услуг: признаки корпоративистской модели взаимодействия третьего сектора и государства	143
§ 3. Инерция модели «запоздалой демократизации»	154
§ 4. Особенности представительства интересов некоммерческого сектора в России: модель государственного корпоративизма	164
Заключение	194
Приложение 1	202
Приложение 2	205
Библиография	206

Введение

Некоммерческий сектор до сих пор имеет имидж XIX века, связанный с частными пожертвованиями, альтруизмом, деятельностью небольших групп, работающих для нуждающихся. В реальности его деятельность становится все более многообразной.

(Salamon 2001)¹

Современные исследования показывают, что тренды развития некоммерческого сектора во многих странах мира все больше отходят от конвенциональных представлений о самоорганизации и взаимопомощи граждан. Традиционные формы гражданских инициатив заметно трансформируются, о чем свидетельствуют ведущие исследования в этой области (Putnam 1995; Salamon, Sokolowski 2010; Alarugo 2010). Организации третьего сектора расширяют спектр своей деятельности в таких сферах, как трудоустройство неработоспособных и ограниченных в своих возможностях граждан, поддержка и адаптация маргинальных социальных групп, внедрение социальных инноваций (Borzaga, Tortia 2010). Исследователи отмечают значительный рост профессионализации гражданских объединений, их бюрократизацию и маркетинговую. Эти тенденции в той или иной степени характерны для всех стран Западной и Восточной Европы. Происходящие изменения бросают вызов существующим традиционным представлениям об общественной самоорганизации и волонтерстве, которые тесным образом связаны с теориями демократического политического и гражданского участия. Связанный с этим пересмотр классических постулатов привел к появлению концепта некоммерческого сектора (в качестве синонима также используется понятие *третий сектор*) и развитию теорий, которые отражают современные тренды главным образом, — переосмысление и изменение взаимоотношений между обществом и государством в социальной сфере.

Современные концепции некоммерческого сектора исходят из того, что изменения в структуре и качестве организаций

¹ The nonprofit sector still holds to a quint nineteenth-century image of charity and altruism, of small voluntary groups ministering to the needy. In reality the actual operations of the nonprofit sector have become far more complex (Salamon 2001).

третьего сектора являются частью глобального пересмотра меры ответственности между гражданами, государством и рынком за благополучие общества (Alarigo 2010). Аналитически государство и рынок относятся к первому и второму секторам соответственно, а некоммерческие организации и общественные объединения в совокупности — к третьему сектору. Собственно, это разделение на три сектора, каждый из которых по-разному вносит свой вклад в социальную сферу (посредством производства услуг или продуктов), легло в основу определения последнего. Специфическая роль некоммерческих организаций здесь видится в особом способе «производства» благ, который не направлен на извлечение прибыли, использует ресурсы общества (в том числе вклад волонтеров), без принудительного налогообложения (например, добровольные пожертвования) и/или рыночных механизмов (конкуренция цен и привлекательность производимого продукта), чем отличается от двух первых секторов.

Одна из современных интерпретаций изменений, происходящих в третьем секторе, рассматривает их как последствия трансформации государства благосостояния. Характерные признаки этого процесса: (1) монополия государства в сфере предоставления социальных услуг уступает место созданию и регулированию рыночных механизмов; и (2) трансформация роли граждан, которые берут на себя часть социальных обязательств и становятся «покупателями» услуг. Рыночные механизмы и социальные инновации общественных организаций становятся все более востребованными в условиях бюджетной экономии и ориентации на эффективное, качественное управление, в том числе в социальной сфере. Повсеместное внедрение принципа субсидиарности² и делегирование полномочий по решению социальных вопросов на нижестоящий уровень в странах Европейского Союза, аутсорсинг части государственных функций и проектное финансирование деятельности коммерческих организаций, социальных антре-

² Официально принцип субсидиарности подразумевает такую структуру управления, при которой решения задачи, которые могут быть решены на нижестоящем уровне, не должны передаваться на вышестоящий уровень. Этот принцип зачастую соотносится с процессом децентрализации управления территорией и развитием местного самоуправления. В настоящее время он лежит в основе распределения полномочий в многоуровневой системе управления Европейского союза.

пренеров и некоммерческих объединений — основные менеджерские механизмы, которые характерны для неолиберальных трендов. В результате их укоренения наблюдается повсеместное выстраивание негосударственных механизмов предоставления услуг нуждающимся категориям граждан. Происходящие изменения размывают границы между государственным, частным и общественным сектором и способствуют пересмотру модели взаимоотношений между ними (Evers, Laville 2004: 2).

Очевидно, что контексты устойчивых демократий и посткоммунистических стран серьезно различаются и накладывают свои отпечатки на то, каким образом общество и государство реагирует на схожие вызовы глобализации и необходимость повышения эффективности управления. Так, для американского контекста актуальной становится модификация взаимоотношений некоммерческого сектора и государства, которые ранее преимущественно сосуществовали как автономные сферы. Попытки правительства финансировать социальные проекты представляются вызовом для третьего сектора (Salamon 2001). Европейские общества, в свою очередь, столкнулись с ограничениями государства благосостояния, связанными с неадекватностью объема, линейки и качества социальных услуг, предоставляемых государственными учреждениями. Ответом стали социальные инновации, предложенные общественными движениями и инициативными группами.

Восточноевропейские страны оказались в ситуации одновременного реформирования системы социальной защиты и формирования третьего сектора. В частности, трансформация советской системы социальной защиты в России стала важным контекстом для возникновения новых организаций, работающих в данной сфере, и развития старых форм (прежде всего, ветеранских объединений) для отстаивания прав определенных социальных групп (Белокурова 1999: 278; Якобсон, Мерсиянова, Кононыхина 2011: 17). Крупномасштабные реформы, инициированные федеральным правительством в начале 2000-х годов (реформы бюджетной и пенсионной системы, административная и бюджетная реформы), имеют своей целью пересмотр принципов управления (в том числе социальной сферой) и являются яркими показателя-

ми трансформации социального государства в России. Ставка на механизмы аутсорсинга и привлечение альтернативных ресурсов (помимо государственных) для решения социальных проблем — ключевое звено этих преобразований.

В данной книге анализируется опыт европейских стран и России в контексте схожих процессов, происходящих одновременно в Западной и Восточной Европе. Выбранный исследовательский дизайн, во-первых, позволяет сопоставить и понять специфику разных моделей взаимоотношений между государством, рынком и некоммерческим сектором. Во-вторых, предлагает основания для анализа факторов, определяющих роль третьего сектора в различных социально-экономических и политических контекстах.

Современные теоретические обзоры показывают, что доминирующей концепцией в исследовательской литературе является неотоквилианская традиция, которая видит в гражданском обществе источник накопления социального капитала, составляющего основу демократического политического устройства и экономического благополучия (Salamon, Sokolowski 2010; Skocpol 2004; Skocpol, Fiorina 2004). В меньшей степени, однако, разработаны и апробированы институциональные подходы и экономически ориентированные объяснения того, каким образом социально-экономический и политический контекст, в свою очередь, определяет паттерны развития третьего сектора. Поэтому целью данной книги, как было сказано, является описание моделей развития некоммерческого сектора в странах Западной и Восточной Европы, а также России в контексте современной трансформации государства благосостояния. Достижению этой цели служат взаимосвязанные задачи:

1. Описать аргументацию концептов гражданского общества, социального капитала и политической культуры и их место в дискуссии о развитии демократии и социально-экономическом благополучии общества.
2. Проанализировать основные аргументы теорий, связывающих развитие некоммерческого сектора с особенностями сложившейся модели управления социальной сферой и государства благосостояния.

3. Описать модели развития некоммерческого сектора в странах Западной и Восточной Европы на основе теории социального происхождения.
4. Охарактеризовать особенности российского третьего сектора с точки зрения теории социального происхождения и описать признаки сложившейся модели его развития.

Исходя из поставленных задач, данная работа структурирована следующим образом. **Первая глава** посвящена описанию подходов к определению гражданского общества и прояснению политических и социально-экономических контекстов, которые повлияли на интерпретацию и аргументацию исследований в этой области. В первом параграфе представлены основные подходы к понятию гражданского общества и философские традиции его интерпретации в различных политических и социально-экономических контекстах. Во втором параграфе дан подробный анализ двух подходов к соотношению гражданского общества и демократии: неотоквилианской традиции и тезиса Тэды Скочпол и её последователей. В третьем параграфе описаны теории, объясняющие причины развития сервисной функции организаций третьего сектора с позиций экономического подхода. Завершающий первую главу параграф анализирует российские исследования через призму рассмотренных теоретических подходов. Обзор показывает серьезный задел в исследованиях классических интерпретаций развития гражданского общества и в меньшей степени разработанный теоретический и методологический аппарат для использования экономических теорий.

Во **второй главе** подробно рассматриваются модели третьего сектора и влияние трансформации государства благосостояния на качественное изменение практик гражданского участия и взаимопомощи. Первый параграф посвящен феномену государства благосостояния и особенностям его трансформации в современных западноевропейских и восточноевропейских обществах. Согласно этой теории, производителем «общего блага» (в частности, социальных услуг) является не только правительство, но также рынок, семья и объединения граждан. Показано, что роль последних становится все более заметной в странах Западной Европы и

требует концептуального осмысления, в том числе в рамках теории трансформации социального государства. В следующих параграфах последовательно представлены четыре модели развития гражданского общества: либеральная, консервативная, социал-демократическая и «запоздалой демократизации». Главным при этом становится выявление факторов развития специфической роли некоммерческих организаций (НКО) как альтернативных провайдеров (наравне с рынком и государством) социальных услуг. Модели рассматриваются не только как теоретический конструкт. Они характеризуются на примерах конкретных стран. Становление либеральной модели рассматривается на примере Соединенных Штатов Америки и Великобритании, консервативная — на примере Германии, а социал-демократическая — Скандинавских стран. В отношении модели запоздалой демократизации (к которой относится Россия) сделан вывод о патерналистской и селективной природе взаимоотношений государства и гражданского общества.

В третьей главе предложен анализ российского случая в соответствии с теорией социального происхождения. В первом параграфе дано описание реформ управления, в том числе в социальной сфере, которые отражаются на привлечении некоммерческих организаций к предоставлению социальных услуг. Во втором параграфе анализируется опыт Санкт-Петербурга в реализации новой политики в отношении социально ориентированных НКО (СО НКО). Продемонстрированы тренды развития в направлении корпоративистской модели, в условиях которой государство закупает социальные услуги у некоммерческого сектора при слабой вовлеченности граждан в качестве волонтеров и благотворителей. Третий параграф посвящен способам и объемам прямого финансирования избранных некоммерческих и общественных организаций, демонстрируя, таким образом, механизмы, которые способствуют инерции модели запоздалой демократизации. В четвертом параграфе представлен анализ особенностей представительства интересов в трех основных плоскостях: функционирование консультативных органов, лоббистская деятельность ветеранских объединений и политика в отношении правозащитных организаций. Обоснован тезис о селективности политики

государства в отношении функции представительства, которую осуществляют организации гражданского общества, что является признаком государственного корпоративизма и модели запоздалой демократизации.

Научная новизна представленной работы состоит в том, что теория социального происхождения до настоящего времени не была протестирована на российском материале. Влияние модели социальной политики на развитие некоммерческого сектора находится на периферии данной исследовательской тематики в России. Вместе с тем ее трансформация все больше определяет качественные изменения сектора. Так, благотворительные организации и профессиональные НКО наращивают свое значение в сфере предоставления социальных услуг за счет получения правительственных грантов на конкурсной основе. В то же время ветеранские объединения стремятся сохранить существующие механизмы государственной поддержки своей деятельности. Теория социального происхождения позволяет учитывать влияние модели управления социальной политикой и неолиберальных трендов, поэтому является важным познавательным инструментом для объяснения российских реалий.

Помимо этого, важная инновация обзора теорий гражданского общества и некоммерческого сектора, предложенного в первой главе, состоит в том, что основные аргументы теории рассматриваются в контексте научной дискуссии о роли гражданского общества в развитии демократии и экономическом прогрессе. Это позволяет вывести их на более высокий уровень дебатов в политической науке о приоритете структуры («экономический» подход) или актора («социологический» подход) в общественно-политической жизни.

Поставленные задачи соотносятся с сегодняшней повесткой дня российской политической науки, для которой в полный рост встает вопрос об освоении и применении зарубежной научной литературы. Вновь возникающие тенденции изоляционизма и подчеркивание исключительности российского случая упускают из поля зрения научный багаж, включающий в себя широкий спектр методологических и теоретических инструментариев, разработанных на опыте западноевропейских обществ. В результате,

несмотря на то что современные тренды развития третьего сектора в России довольно хорошо изучены, результаты исследований оказываются недостаточно концептуализированными с позиций существующих (в том числе новых) политологических теорий (Gel'man 2014).

Поскольку большинство этих теорий появились на Западе, отечественные авторы не часто используют их в своих исследованиях, считая непригодными для анализа российского случая. Это имеет несколько негативных последствий. Во-первых, отрыв от мировой науки осложняет оценку вклада российских исследований в подтверждение, опровержение или развитие существующих теорий. Во-вторых, отсутствие позиционирования в отношении современных теорий выводит отечественную политическую науку за рамки ведущихся научных дискуссий и способствует ее изоляции. Поэтому актуальной научной задачей представляется рефлексия по поводу существующих теоретических концептов и их применение для объяснения российских реалий.

Ключевым стимулом для написания этой книги стало участие в проектах Центра европейских исследований — Центра ЕС Европейского университета в Санкт-Петербурге и Центра изучения Германии и Европы Санкт-Петербургского государственного университета. Сравнительная перспектива и соотнесение российского опыта с паттернами развития стран Западной и Восточной Европы явились отправными точками для поиска таких теоретических моделей и концептов, которые могли бы описывать российские реалии и показывать их особенности в сравнении с западными обществами. Незаменимой и ценной в этом сотрудничестве была профессиональная поддержка и помощь Елены Белокуровой и Марии Ноженко. Благодаря их участию не только подготовка этой книги стала реальностью. Благодаря им стало возможным начало моего академического пути.

Также я хочу выразить признательность коллегам за комментарии и предложения, полученные на разных стадиях подготовки книги, отдельные части которой были опубликованы в серии препринтов Центра исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге. Я благодарна Владимиру Гельману, Дмитрию Травину, Андрею Заостровцеву, Николаю Добронравину

и Андрею Стародубцеву за творческую, продуктивную атмосферу и внимание к моей исследовательской работе. Я хочу выразить отдельную благодарность Мери Кулмале за успешный совместный опыт исследовательской работы, результаты которой отчасти представлены в этой книге. Я признательна Александру Сунгурову, Элеонор Биндман, Кирсти Стувой, Кэтрин Оуэн за ценные комментарии и поддержку проводимого мною исследования.

Я благодарна своим родителям за соучастие, доброту и безграничную веру в меня и мои усилия. Их поддержка стала настоящим источником творчества.

Дорогим родителям я посвящаю эту книгу.

Глава 1.

Концепты гражданского общества и третьего сектора в контексте развития демократии и экономики социальной сферы

Гражданское общество является продуктом деятельности политических институтов, и наоборот.
(Crenson, Ginsberg 2004)³

В исследовательской литературе логика развития гражданских объединений интерпретируется в рамках трех основных концептов: гражданское общество, третий сектор и общественные движения. Поскольку общественные движения возникают в особых условиях и представляют собой специфическое проявление гражданской активности, они стоят несколько в стороне от первых двух концепций и поэтому не рассматриваются в данной книге.

В первом параграфе первой главы рассматриваются философские истоки возникновения и контекст развития концепта гражданского общества. Во втором и третьем параграфах проанализированы концепты гражданского общества, социального капитала и политической культуры, некоммерческого сектора и их место в теориях демократии и социально-экономического развития. В четвертом параграфе представлен обзор исследований российского гражданского общества с целью определить теории и аргументы, которые широко используются для эмпирического анализа, а также выделить те из них, которые мало разработаны и редко используются в исследованиях, представляя собой концептуальные лакуны, требующие заполнения.

Рассмотрение концепций гражданского общества и некоммерческого сектора в рамках этих блоков теорий позволяет решить три задачи. Во-первых, это помогает более подробно рассмотреть политический, социально-экономический и управленческий

³ Crenson Matthew and Ginsberg Benjamin (2004). *Downsizing Democracy: How America Sideline Its Citizens and Privatized Its Public*. Johns Hopkins University Press.

контексты их возникновения. Во-вторых, такая систематизация показывает, какое место феномены гражданского общества и некоммерческого сектора занимают в объяснении более общих процессов: политического режима и социально-экономической динамики развития общества, а также специфики процесса управления (прежде всего, социальной сферой). В-третьих, это позволяет представить не только сами теории, но и их критическое осмысление и современные интерпретации. Таким образом, цель главы — структурировать аргументы теорий гражданского общества и некоммерческого сектора, соотнося их с комплексом процессов общественного развития. Последний параграф первой главы посвящен обзор российских исследований и показывает, какие аргументы теорий уже были протестированы, а какие находятся в актуальной повестке дня.

§ 1. Понятие гражданского общества: контекст возникновения и подходы к определению

Как метко точно формулирует в своей книге Майкл Эдвардс, концепт гражданского общества был подвержен многократным искажениям и новым интерпретациям в силу его многофункционального использования не только в академической среде, но и в политической и публичной сфере (Edwards 2009). Действительно, за время своего существования это понятие стало чрезвычайно востребованным не только исследователями и аналитиками, но также политиками и гражданскими активистами, что не могло не отразиться на размывании его смысловой нагрузки. Первоначальное, идеал-типическое понимание гражданского общества описывало «сложный динамичный ансамбль охраняемых законом неправительственных институтов, которым присуща тенденция к ненасильственности, самоорганизации и саморефлексии и которые находятся в постоянных трениях друг с другом и с институтами государственной власти» (Кин 2001: 18). Однако дальнейшее его развитие привело к появлению эмпирически более заземленного понятия в широком и узком понимании. Расширительное определение понятия гражданского общества дано Чарльзом Тейлором: «Сеть автономных и относительно независимых от государства ассоциаций, объединяющих граждан на основании об-

щих интересов. Существование и деятельность таких ассоциаций позволяет оказывать воздействие на публичную политику» (цит. по: Hann, Dann 1996: 28). Более узкое понимание включает только волонтерские объединения и их деятельность в рамках частной сферы жизни. Помимо узкого и расширительного толкований, однако, существуют и различные подходы к объяснению природы и сущности гражданского общества. Проанализировав множество работ, Майкл Эдвардс выделяет три основных подхода к определению гражданского общества:

1. *Гражданское общество как часть общества* в виде ассоциаций граждан, сетей взаимопомощи, неформальных добровольческих инициатив (Алексис де Токвиль, Роберт Патнэм).
2. *Гражданское общество как особый тип общества*, включающий в себя нормы и ценности, отстаивающие принципы гуманизма, свободы и равенства (Эндрю Арато, Джин Коэн).
3. *Гражданское общество как отдельная публичная сфера*, представляющая собой институционализированные нормы, позволяющие ассоциациям и сетям функционировать в современном государстве и экономике (Юрген Хабермас) (цит. по: Chebankova 2009: 396).

Сталкиваясь с множеством трактовок, некоторые российские исследователи признают, что появление многочисленных интерпретаций препятствует адекватному использованию данного концепта в российских условиях (Мерсиянова 2012). Вместе с тем стоит иметь в виду, что каждая трактовка была разработана в специфических социально-экономических и политических условиях, что отразилось на ее системе аргументации. Поэтому структура теории гражданского общества довольно комплексная. Эта теория представляет собой инструмент, служащий для объяснения целого ряда иногда существенно различающихся феноменов общественного участия и коллективных действий граждан. Она стремится универсализировать их и выделить объединяющие их характерные черты, предлагая единое для них понятие. Конечно, в политической науке существует дискуссия о том, насколько применим концепт, изначально связанный с развитием демократии и становлением капитализма, к описанию обществ с более сложным политическим наследием и экономическим контек-

стом (Hann, Dann 1996: 28). Не отказываясь от попыток применить теорию гражданского общества и некоммерческого сектора для западных обществ, необходимо вместе с тем учитывать её сложную судьбу, контекст её происхождения и особенности интерпретации. Такой подход к работе с теориями и понятиями может стать полезным для ответа на некоторые исследовательские вопросы, без стремления к универсальным обобщениям.

Интерес к феномену гражданского общества пережил несколько волн и был спровоцирован многоплановыми общественными и политическими изменениями во многих странах мира. Это во многом определило многообразие интерпретаций понятия гражданское общество. Развитие массовых правозащитных движений и общественных выступлений в Соединенных Штатах Америки в 1960-х годах стало стимулом для развития аргументации о роли гражданского общества, связанной с представительством интересов и отстаиванием прав незащищенных, маргинальных социальных групп. Эмпирическим материалом для обобщений такого рода послужили успешные антивоенные протесты и борьба за гражданские права (прежде всего, представителей этнических, расовых, сексуальных меньшинств, защитников экологии и прав женщин и т. д.). Изучение деятельности правозащитных организаций стало отправной точкой для осмысления значимости представительства интересов отдельных социальных групп в дискуссии о плюралистической демократии и общественном благе (Skocpol, Fiorina 2004).

Противостояние объединений граждан недемократическим режимам в странах Восточной Европы (Венгрии, Чехословакии, Польше, России) и Латинской Америки (Чили, Аргентине, Мексике) в 1980-х годах послужило влиятельным политическим фактором для обоснования их значимой роли в процессе демократизации. Более того, эта роль всячески подчеркивалась как исследователями, так и политиками и общественными активистами. Гражданское общество рассматривалось ими как важнейший актор, способствующий разрушению авторитарных режимов «изнутри». Одним из последствий этого стала чрезмерная политизация роли гражданских организаций в жизни общества и выдвигание этой функции на первый план, что справедливо не для всех организаций.

В то же время в сложившихся представительных демократиях (как в Западной Европе, так и в Соединенных Штатах) снижение уровня общественного участия (членства в политических партиях и профессиональных союзах, явки на выборы и т. д.) в 1950-1960-е годы также вызывало интерес и попытки осмысления роли гражданских инициатив в политической жизни общества (Roßteuscher 2005; Skocpol, Cobb, Klostad 2005). Для некоторых исследователей понижение градуса альтруизма в обществе стало свидетельством деградации социальных связей и угрозой стабильности демократического управления, что сделало актуальным анализ роли организаций гражданского общества в указанных странах (Putnam 1995; Salamon, Sokolowski 2010).

Для объединенной Европы конца XX века дискурс гражданского общества также стал актуальным в борьбе с так называемым «дефицитом демократии», который стал фокусом для критики политической системы Европейского Союза (Smismans 2003; Kohler-Koch 2010). Параллельно с этим кризис государства благосостояния в Европе, появление новых общественных движений и альтернативных форм производства услуг (продвижение социальных инноваций) стали стимулом для очередного витка дискуссии о деятельности институтов гражданского общества (прежде всего, некоммерческих организаций) в социальной сфере (Baynes 1993; Evers, Laville 2004: 2).

Очевидно, что перечисленные социально-экономические и политические контексты (развивавшиеся параллельно и во многом независимо друг от друга) наложили свой отпечаток на развитие исследовательских традиций в различных странах. Так, Елена Чебанкова полагает, что для восточноевропейской академической традиции характерно противопоставление государственного и частного секторов, в то время как в западноевропейской и англо-американской традиции подчеркивается взаимодействие этих двух сфер (Chebankova 2012).

Указанные традиции соотносятся с двумя классическими философскими подходами к понятию гражданского общества, которые также отталкиваются от природы его взаимоотношений с государством. Один из них связан с либеральными ценностями и воззрениями Джона Локка и подчеркивает значимость граж-

данского общества как особого типа общества (L-традиция). Второй подход интерпретирует гражданское общество как специфическую сферу самоорганизации граждан, развивающуюся вне (параллельно) государственной политики и управления (М-традиция) (Хархордин 1997; Белокурова 2001; Мерсиянова 2012). В типологии Эдвардса также можно обнаружить эти традиции. Определение гражданского общества как особого типа общества, тесно связанное с L-традицией, и в то же время как его части, отсылающее нас к М-традиции.

Эти два прочтения коррелируют с изучением двух взаимосвязанных функций, классически определяемых для организаций гражданского общества. Первая — это защита прав и представительство интересов граждан, которая позволяет противостоять узурпации государственной власти. Вторая — объединение усилий для коллективных действий ради решения общих задач и предоставление социальных услуг в дополнение к существующей государственной политике. Это разделение отражается в использовании терминологии в отношении схожих феноменов общественного участия. В частности, термин гражданское общество соотносится с дискурсом о демократизации (*democratization approach*), а некоммерческий сектор (представляющий собой элемент гражданского общества) — с дискурсом благосостояния общества и производства социальных услуг (*welfare approach*). Таким образом, первое направление в исследованиях связывает развитие гражданского общества с политическими процессами и распределением власти в обществе, второе — с процессом управления и социально-экономическим развитием (Kulmala 2013: 38; Cox, Gallai 2014). Их описанию и посвящены два следующих параграфа.

§ 2. Демократия и гражданское общество: две стороны одной медали?

В теории гражданского общества центральной является дискуссия о взаимосвязи между уровнем общественного участия, развитостью гражданской культуры и социального капитала, с одной стороны, и демократией и экономическим процветанием, с другой стороны. Предметом внимания в данном пара-

графе является подробное описание и критическое осмысление основных направлений в исследовании этих взаимосвязей.

Итак, можно выделить два ведущих подхода в политической науке, которые по-разному объясняют роль гражданского общества в становлении и консолидации демократии (Cox 2007: 284; Skocpol, Fiorina 2004).

1. *Теория социального капитала* исходит из того, что участие в ассоциациях граждан способствует формированию демократических ценностей и навыков общественной деятельности, поскольку способствует накоплению доверия и социального капитала, позволяющего реализовывать коллективные действия (Роберт Патнэм).
2. *Исторический институционализм* предполагает, что демократическое управление является результатом конфликта и недоверия между различными социальными группами, которые мобилизуются и институционализируются элитами в рамках общественных движений, политических партий, представляя специфические интересы и позволяя достичь властных позиций (Тэда Скорчпол).

Описанные исследовательские направления, прежде всего, расходятся в интерпретации роли политических институтов и государства в развитии демократии и гражданского общества. Так, теория социального капитала ставит во главу угла индивидуальное участие граждан в организациях, которое формирует доверие и способность граждан к коллективным действиям. Такие практики участия, имеющие место на уровне индивидуальных взаимодействий, в том числе с представителями власти, определяют качество политических институтов и эффективность управления. В то же время исторический институционализм показывает значимость элит, способных мобилизовать граждан для влияния на правительство: первоначально это способствует развитию массовых членских организаций и появлению представительных институтов, а позже — появлению профессиональных объединений для решения комплексных социальных задач. Ниже представлена подробная аргументация и критика этих двух исследовательских направлений.

Неотоквилианский тезис о влиянии гражданского общества на демократию

Тезис Патнэма о значимости гражданского общества для развития демократии соотносится с представлениями Алексиса де Токвиля, Адама Смита и Адама Фергюссона и в научных дискуссиях отсылает нас к неотоквилианской традиции⁴. Эти мыслители XVIII-XIX веков первыми предложили с позитивистских позиций оценить взаимосвязь между гражданским обществом и демократией. Так, тезис Алексиса де Токвиля состоит в том, что участие в деятельности гражданских ассоциаций на волонтерских началах способствует формированию социального доверия и влияет на ценности и поведение людей, которые проходят, по сути, «школу демократии». Граждане рассматриваются в качестве основных защитников политических прав и свобод, способных противостоять тирании государства. Эмпирическое исследование Патнэма, проведенное в регионах Италии, продолжает эту традицию, приводя аргументы для подтверждения этого тезиса. Работа «Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии» (Патнэм 1996) стала серьезным толчком для развития этой ветви аргументации в теории гражданского общества. Поскольку наличие широкой сети общественных организаций, включающих в качестве членов значительное число граждан местного сообщества, стало рассматриваться в качестве несомненной ценности для успешного развития демократии, само понятие гражданское общество приобрело однозначно позитивную и даже нормативную окраску.

Авторы, развивающие данный тезис в рамках так называемой неотоквилианской традиции, считают, что общественное участие граждан в деятельности объединений и ассоциаций способствует накоплению социального капитала, который является ресурсом для возможности коллективного действия ради достижения общих целей (Edwards, Foley, Diani 2001). Сложившиеся паттерны взаимодействия граждан друг с другом и с органами власти способствуют формированию доверительных отношений в местном

⁴ Алексис де Токвиль (как и Монтескье) полагал, что общественный строй и институты отражают «гражданский дух» общества. Таким образом, именно граждане и их ценности определяют развитие государства, поэтому их роль в формировании демократического управления является приоритетной.

сообществе. В конечном итоге индивидуальные практики участия и взаимодействия оказывают позитивное влияние на политическое и экономическое развитие общества в целом. Демократическое управление, таким образом, берет свое начало в доверительных социальных связях и сложившемся позитивном опыте взаимодействия граждан.

Феномен социального доверия тесно связан с представлениями коммунитаризма о природе взаимоотношений граждан в обществе⁵. Культурная гомогенность и сплоченность местного сообщества является необходимым условием, стимулирующим доверие и способность к коллективным действиям (Coleman 1988; Foley, Edwards 1996; Cox 2013). В академическом смысле, понятие коммунитаризм было разработано Джеймсом Коулмэном. Его заслуга состоит в том, что эти идеи были концептуализированы в понятии социальный капитал как феномен, присущий местным сообществам⁶. Согласно представлениям Коулмэна, социальный капитал свойственен структуре взаимосвязей между людьми. Без их мобилизации невозможно или чрезвычайно сложно достичь общих целей.

Такое понимание социального капитала позволило привнести новое слово в дискуссию о приоритете структуры и/или актора в общественных отношениях. Это произошло, прежде всего, за счет развития тезиса о механизмах влияния граждан и их объединений на развитие общества в целом. Наравне с бихевиористским подходом концепт социального капитала привнес дополнительные аргументы, подтверждающие важность изучения микропроцессов (на уровне индивидов и их взаимодействия) для понимания трендов макроуровня (институтов, моделей социально-экономического развития, типов политического ре-

⁵ Коммунитаризм первоначально развивался в качестве общественных практик, объединяющих граждан локальных сообществ в Соединенных Штатах Америки. В начале 1980-х годов коммунитаризм стал формироваться в качестве идеологического течения. Его основой является представление о том, что приоритет личности и прав индивида, культивируемые либеральными идеями (прежде всего, речь идет об американском обществе), тормозят развитие. Вовлеченность граждан в общины (такие, как церковь, союзы и братства) способствует солидарности общества, стабильности и сохранению общественных связей. Изначально важным основанием коммунитаризма, таким образом, являлась критика либеральных ценностей, основанных на индивидуализме.

⁶ В целом исследователи изучают социальный капитал на уровне бизнес-организаций, местных сообществ (Патнэм) и национальном уровне.

жима и т. д.). Развивая этот концепт, Коулмэн предпринял попытку объединить экономический подход и социологическое видение, интерпретируя понятие социального капитала в качестве своеобразного ресурса, рационально используемого индивидами для достижения своих целей.

Позднее это понимание социального капитала использовал в своих работах Патнэм (Патнэм 1996). Упомянутое выше исследование регионов Италии стало важным вкладом в дискуссию о значимости социального капитала (показатель качества индивидуального взаимодействия между людьми) для реализации грамотной публичной политики, открытости органов власти и в целом для эффективности управления (системная характеристика). Другими словами, его исследование позволило показать, что при определенных условиях индивидуальные характеристики членов местного сообщества оказывают влияние на системные процессы и функционирование политических институтов. Доказательство этой взаимосвязи связано с представлением о структуре социального капитала.

Согласно Патнэму, вовлеченность в деятельность ассоциаций способствует формированию межличностного доверия, что является ключевой характеристикой социального капитала. Категория «уровень доверия» помогает объяснить предрасположенность граждан к объединению усилий для решения общих задач и, таким образом, к коллективным действиям. Аналитически доверие разделяется на две составляющие:

- «общее» доверие (*generalized trust*) к незнакомцам, которое способствует объединению граждан в ассоциации для достижения общих целей;
- «специфическое» доверие (*particularized trust*) включает только семейные связи (а также религиозные и расовые), которые препятствуют кооперации граждан (цит. по: Armony 2004: 27).

Исследователи полагают, что специфическое доверие препятствует формированию широких социальных сетей за пределами семейных уз, в то время как общее доверие способствует налаживанию связей между людьми, не принадлежащими к одному сообществу. Поэтому считается, что общества, где преобладает специфическое доверие, в меньшей степени способны произво-

дить социальный капитал, увеличивающий степень предсказуемости социальных взаимодействий⁷.

В поиске ответа на вопрос о том, откуда берется доверие, исследователи обращаются к понятию «оптимизм», который способствует формированию общего доверия между людьми и, в конечном итоге, ведет к гражданской активности. По мнению некоторых исследователей, оно напрямую зависит от социально-экономической ситуации и стабильности (Chebankova 2009: 408).

Сам феномен социального капитала не рассматривается как однозначно позитивное явление. Так, для того чтобы выделить те специфические особенности, которые позитивно влияют на демократизацию и управление, Патнэм выделяет два типа социального капитала: (1) объединяющий (bonding), проявляющийся в «исключающих» (exclusive) связях и (2) сближающий (bridging), содействующий «включению» (inclusive) людей в сообщество. Они не являются взаимоисключающими, но для того или иного общества можно определить преобладание первого или второго типа. По мнению исследователей, именно второй тип капитала в большей степени способствует успешному развитию общества (Armony 2004: 26). Реализуя совместными усилиями коллективные действия, граждане объединяются в ассоциации, деятельность которых производит в местных сообществах социальный капитал сближающего типа. Этот капитал распространяется, в том числе, и на взаимодействия с представителями власти, которые также являются членами местного сообщества, вступают в ассоциации и участвуют в совместных коллективных действиях. Таким образом, социальный капитал способствует взаимодействию граждан с представителями власти, что становится залогом развития демократических практик участия и эффективного процесса управления. Благодаря исследованиям Патнэма, понятие социального капитала стало важной категорией микроуровня, позволяющей объяснить макропроцессы не только в сфере политики.

Расцвет плюралистической концепции демократии в 1950–1960-х годах стал благоприятным моментом для развития тезиса о влиянии гражданского общества на развитие демократии. Конвенциональное расширенное понимание демократии, которое

⁷ О типах социального капитала см. подробнее: Yamagishi, Yamagishi (1994).

было сформулировано в это время американским классиком политической науки Робертом Далем, включает ассоциации граждан в качестве одного из необходимых институтов, обеспечивающих демократическое управление (Даль 2003). Согласно его определению демократии, перманентное участие граждан в общественной и политической жизни способствует устойчивости демократических процедур управления, наравне с такими институтами, как свободные, честные, регулярно проводимые выборы должностных лиц, всеобщие гражданские права, свобода выражения, альтернативные источники информации и автономия ассоциаций. Концепция плюрализма содержит общие принципы взаимодействия заинтересованных групп (объединения граждан, разделяющих общие интересы и стремящихся реализовать их при помощи влияния на процесс принятия политических решений) с государством. В ней политика является результатом деятельности заинтересованных групп, а роль государства сводится к созданию благоприятных условий для их функционирования (свобода слова, свобода объединений граждан, верховенство права и т. д.). Иными словами, в плюралистической системе координат свобода ассоциаций и объединений граждан является основанием для развития демократических практик общественного участия.

Эти идеи были сформулированы на основе анализа американского общества. Однако опыт стран Западной Европы (прежде всего, Германии и Скандинавских стран) показал и другие модели взаимодействия между обществом и государством (преобладающей, регулирующей ролью государства), которые способствуют развитию демократии⁸.

Разнообразие трансформационных процессов в посткоммунистических странах Восточной Европы и их результаты оказали влияние на развитие дальнейших интерпретаций концепта гражданского общества и стали важной частью дискуссии о взаимосвязи его развития и политического режима. Среди продолжателей традиции Патнэма, изучающих посткоммунистические общества, можно назвать Эндрю Арато и Джин Коэн, которые связывали успешное возрождение и возрастание актуальности понятия гражданского общества с преобразованием недемократических

⁸ О теории неокорпоративизма подробнее см. во второй части параграфа 2.

режимов бывшего социалистического блока под воздействием активности граждан, их общественных и политических объединений (Арато 1995). Опыт стран Восточной Европы и Латинской Америки стал наглядным примером для развития тезиса о способности гражданского общества противостоять авторитарному государству.

Гражданское общество понимается ими как арена для общественного участия и сфера социальной коммуникации между экономикой и государством, состоящей из приватной сферы (семья), сферы ассоциаций (волонтерские ассоциации граждан), социальных движений и форм публичной коммуникации (Cohen, Arato 1992: 9). При этом, с их точки зрения, не вся сфера за пределами государства и рынка может быть обозначена как гражданское общество. Так, политические партии, политические объединения, а также различные кооперативы, партнерства и иные организации не относятся к этой категории, несмотря на их характерную организационную форму, поскольку они связаны с властью и/или рыночным производством. Особенность «политической роли» гражданского общества заключается не столько в общественном контроле над государственными институтами, сколько во влиянии на них посредством демократических ассоциаций и дискуссий в публичной сфере. В этом главная отличительная черта, отделяющая его от таких организаций, как политические партии, и сближающая с категорией заинтересованных групп. Речь здесь идет о том, что ассоциации гражданского общества обладают потенциалом и стремлением оказывать влияние на политику, но не ставят перед собой цели получения власти. На этом основании проводятся теоретические и эмпирические разграничения между политическими и общественными инициативами. Исходя из этих теоретических предпосылок, Арато полагает, что в условиях недемократического правления существование гражданского общества невозможно (Арато 1995). Таким образом, оно не рассматривается в качестве субститута или ограничителя государства и рыночной экономики — но видится в качестве залога формирования демократического общества в целом.

Аргумент о значимости социального капитала также был взят на вооружение некоторыми учеными для объяснения причин

успеха или неудач развития рыночной экономики. Такие авторы, как Фрэнсис Фукуяма и Амитай Этциони, рассматривают наличие широкой сети гражданских организаций в качестве необходимой предпосылки развития не только демократических институтов, но и рыночных отношений в современных обществах (Quddus, Goldsby, Farooque 2000; Torsvik 2000). В своей работе «Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию» Фрэнсис Фукуяма использует понятие социального капитала, чтобы ввести в анализ дополнительный фактор, который обеспечивает взаимосвязь между экономическим процветанием и общественным развитием, подчеркивая важность социальных структур (организаций) для системных процессов (Фукуяма 2004). Общества с высоким уровнем доверия и социального капитала (Соединенные Штаты, Япония, Германия) характеризуются также и развитостью экономических отношений. Так, первоначальное накопление капитала невозможно без доверительных связей, которые, в свою очередь, возникают только в интегрированной, неразобщенной социальной среде. Взаимодействие между людьми улучшает «агрегацию и артикуляцию интересов, что способствует более эффективному использованию ресурсов и снижению транзакционных издержек» (Armony 2004: 26). И наоборот, низкий уровень доверия в национальной культуре и недостаточность социального капитала ограничивает эффективность рынка. Коулмэн приводит пример рынка торговли алмазами в Нью-Йорке, контролируемого еврейской диаспорой, который является закрытым сообществом с тесными родственными связями. Доверие между членами этого сообщества способствует развитию рынка и переходу к более сложным экономическим отношениям в целом (Coleman 1988: 102). Этот аргумент, несомненно, является продолжением токвилеанской традиции, которая связывает не только политическое, но и экономическое развитие с наличием в обществе социального капитала и высоким уровнем доверия между гражданами.

Многие исследователи справедливо отмечают нормативность интерпретации роли социального капитала и деятельности гражданских объединений, которые способствуют развитию принципов плюралистической демократии: толерантности, способности к компромиссам и коллективным действиям ради решения об-

щих проблем (Foley, Edwards 1996; Skocpol, Fiorina 2004; Armony 2004). Как показывает Армони на примере американских объединений бывших заключенных (преступников), не всегда объединения граждан оказывают «благотворное», с точки зрения демократических принципов, влияние на своих членов (Armony 2004: 24). Зачастую мафиозные и другие преступные организации также обладают всеми признаками гражданских объединений, однако суть их деятельности довольно далека от стремления усилить прозрачность власти и обеспечить представительство интересов общества. Поэтому, изучая взаимосвязь между гражданским обществом и демократией, исследователь призывает учитывать три уровня анализа: (1) влияние участия на конкретных людей; (2) роль групп в жизни ассоциаций в целом и их взаимодействие с государством и обществом; (3) неформальные связи и социальные движения, которые конструируют публичные дискуссии и коллективные действия (Armony 2004: 23). Помимо этого, исследователи призывают эмпирически более детально проследживать, является ли социальный капитал производной от участия в коллективных действиях и общественных организаций, или гражданские объединения лишь структурируют накопленный в обществе социальный капитал (Alapuro 2010).

Вклад в дискуссию о соотношении демократии и гражданского общества также вносит коллективная работа под редакцией Филипа Норта и Нэнси Бермео, которые анализируют исторический контекст возникновения гражданского общества, подчеркивая роль модернизации в его развитии. Основной вопрос, которым задаются исследователи: при каких условиях гражданское общество наиболее благоприятным образом сказывается на развитии демократического управления? Сами исследователи, скорее, относят свою позицию в большей степени к токвилеанской интерпретации, чем к аргументации Тэды Скочпол, основываясь на широком историческом обзоре и привнося в дискуссию важные теоретические и эмпирические аргументы. Авторы подробно исследуют выявленную закономерность развития гражданского общества в странах Западной Европы параллельно со становлением демократии и капитализма в XIX веке (The nonprofit sector 1978: 27; Nord 2000: XVII).

Общий тезис этой модернизационной интерпретации состоит в том, что урбанизация и развитие рыночных отношений способствовали диверсификации взаимодействия между людьми и разрыву традиционных семейных и религиозных связей. Часть исследователей полагает, что модернизация спровоцировала индивидуализм и поведение, ориентированное на выгоду, а не коллективные ценности, что повредило традиционному альтруизму (Dekker, Broek 1998: 16). Другие исследования, однако, показывают, что последующая аномия в обществе как раз и преодолевалась посредством объединения граждан и формирования горизонтальных связей (вместо традиционных, вертикальных), что привело к появлению социальных движений (например, объединения за социальные права или религиозные объединения) (Nord 2000: XXII). Гражданские ассоциации гарантировали относительную автономию индивида от узурпации публичной сферы той или иной заинтересованной группой (буржуазии или земельных владельцев). В конечном итоге урбанизация стала важным толчком для объединения граждан и отстаивания интересов перед лицом государства, которое только в некоторых странах Европы середины XIX века стало предпринимать попытки обеспечить представительство интересов и защитить права граждан.

Стремясь определить условия формирования развитого гражданского общества, исследовательница Нэнси Бермео провела сравнительный анализ общественного развития ряда европейских стран в XIX веке и выделила четыре основных фактора:

- высокий уровень вовлеченности граждан в деятельность ассоциаций;
- время существования и широта электоральных прав;
- высокий уровень урбанизации;
- распространение образования (цит. по: Kubik 2005: 113).

На основе подробного анализа Бермео приходит к выводу о том, что выделенные факторы не всегда одинаковым образом отражались на развитии гражданского общества во всех западно-европейских странах. Вместе с тем она определила два важных фактора, которые оказываются приоритетными повсеместно: климат толерантности внутри правящей элиты и хорошо струк-

турированная система связей между парламентом и гражданским обществом (цит. по: Kubik 2005: 114). Таким образом, изучение исторического контекста развития гражданского общества и демократических практик управления приводит исследователей к выводу о необходимости не только учитывать наличие гражданских объединений и степень включенности граждан в их деятельность, но и влияние политических институтов и элит на характер и специфику этих первых гражданских институтов.

Важным вкладом в дискуссию о взаимосвязи гражданского общества и демократии является также тезис о том, что объединения граждан могут как способствовать, так и препятствовать его развитию. Признание того, что не всегда ассоциации граждан продуцируют толерантность и включенность в публичную активность, но могут генерировать репрессивные сценарии и поддерживать авторитарные режимы, а также способствовать развитию клиентелизма и коррупции, стало важным шагом на пути преодоления нормативного звучания теории гражданского общества (Nord 2000: XXXI; Cox 2007). Наиболее ярким примером того, что широкое распространение гражданских ассоциаций не всегда ведет к демократическим практикам управления, является Германия 1930-х годов, в которой процветали объединения граждан, что не стало препятствием на пути репрессивного, недемократического режима (Kubik 2005: 113). Дальнейшие исследования показали, что причиной краха Веймарской республики стала гиперинфляция 1920-х годов и радикальный сдвиг потребностей и ценностей в обществе (Инглхарт, Вельцель 2011: 237). Эти выводы способствовали развитию аргумента о необходимости учитывать специфический контекст, который с очевидностью оказывает влияние на то, каким образом социальный капитал «срабатывает» в различных условиях. Тот или иной сценарий развития гражданского общества, по мнению Норда, зависит от ряда внешних обстоятельств. Всего исследователь выделяет три фактора, вариации которых в XIX веке в Европе имели долгосрочные последствия для развития гражданского общества:

1. интеграция сельского населения в городскую жизнь в период становления национального государства (в случае Франции и Великобритании это сыграло решающую роль);

2. роль религиозных общин и церквей в структурировании объединений граждан (позитивная роль протестантизма в социально-экономическом и политическом развитии была описана еще Максом Вебером, однако значение других конфессий для формирования гражданских практик не всегда однозначно);
3. особенности либерально окрашенных общественных инициатив и их взаимодействие с парламентскими институтами (прежде всего, политическими партиями) (Nord 2000).

Таким образом, продолжатели идей Патнэма показывают, что влияние, которое гражданское общество оказывает на политический режим, серьезно зависит от контекста. И если для Патнэма ключом к ответу на вопрос о качестве демократического управления является активная включенность граждан в деятельность объединений, то дальнейшее развитие его аргумента позволяет учитывать и роль политической культуры в формировании демократических ценностей в обществе.

Феномен гражданского общества тесно связан с представлениями о том, что его граждане разделяют ценности гражданской, демократической политической культуры. Обсуждая существующие теоретические объяснения о соотношении демократизации и гражданской политической культуры, Рональд Инглхарт и Кристиан Вельцель признают, что точное направление взаимосвязи между этими феноменами остается не до конца ясным (Инглхарт, Вельцель 2011: 231). Вместе с тем результаты проведенного ими исследования демонстрируют, что политическая культура и ценности, которые преобладают в обществе, оказывают влияние на демократию, однако они, в свою очередь, формируются под воздействием социально-экономических условий. Общепринятым является тот факт, что категория «политическая культура» представляет собой комплексное и трудноизмеримое понятие, часто используемое в качестве остаточной категории. Измерить и оценить её эффекты для развития общества сложно как методологически, так и теоретически. Поэтому исследователи фокусируются на понятии ценности как более уловимой категории, выделяя два их типа: ценности выживания и самовыражения. Взаимосвязь между ценностями и общими приоритетами граждан в отношении политического развития неоднозначна. Примеры неразвитых стран

показывают, что общество может разделять демократические ценности сами по себе. Однако преобладание ценностей выживания (основные материальные потребности человека) препятствует формированию демократических практик участия. Так, ценности выживания, которые присущи большинству жителей относительно бедных стран, не способствуют созданию и поддержанию демократических практик гражданского участия. Напротив, ценности самореализации и самовыражения позитивно влияют на поддержание демократических институтов (Инглхарт, Вельцель 2011). Ценности самовыражения — это комплексный показатель, который включает в себя следующие компоненты: (1) общий уровень доверия между людьми; (2) уровень толерантности; (3) постматериалистическое стремление к гражданским и политическим свободам; (4) гражданская активность и (5) субъективное ощущение благополучия. При этом, как показывает статистическая модель Инглхарта и Вельцеля, уровень социально-экономического развития определяет преобладание тех или иных ценностей в обществе, что в конечном итоге сказывается на развитии практик гражданского участия и демократического управления.

Подводя промежуточный итог, можно сказать, что концепт социального капитала, политической культуры и неотоквилианская традиция понимания взаимоотношения между демократией и гражданским обществом доминирует в отношении гражданского общества и НКО как в западной, так и в российской научной литературе. Теоретическая рефлексия и новые эмпирические исследования способствовали формированию современного понимания гражданского общества и его влияния на политические и социально-экономические процессы (Dekker, Halman 2003: 8). Дальнейшее тестирование этих аргументов, однако, послужило поводом для критического переосмысления тезиса о соотношения демократического правления и практик гражданского участия.

Тезис Тэды Скочпол о влиянии политических элит на гражданское общество и демократию

Аргументы Тэды Скочпол в описании роли граждан и их организаций в становлении демократии относятся к историческому институционализму, который рассматривает ассоциации как

источник публичного давления, а не как генератор социального доверия (Skocpol, Fiorina 2004: 15). Американская исследовательница исходит из того, что демократическое политическое устройство является результатом конфликта между различными социальными группами, а также между органами власти и обществом (Skocpol, Fiorina 2004: 14). Существующие социальные и политические разногласия заставляют граждан объединяться для защиты своих интересов с целью оказания влияния на правительство (Сох 2007: 284). Элиты, в свою очередь, мобилизуют граждан, объединенных общими чаяниями, для оказания политического давления. Организации гражданского общества институционализируют каналы влияния на власть, дают возможность непредставленным группам участвовать в процессе принятия политических решений и противодействуют неограниченному государственно-му регулированию (Kubik 2005: 109).

Таким образом, Тэда Скочпол и ее коллеги подчеркивают, что гражданские объединения не являются чем-то обособленным от правительства, возросшими исключительно благодаря индивидуальными усилиями граждан. По их мнению, становление массовых политических партий в первой половине XX века совпало с развитием ассоциаций граждан. Правительственные институты и политические партии, несомненно, оказали влияние на разнообразие, нормы и стратегии поведения гражданских объединений. Исследования показывают, что электоральная мобилизация на национальных выборах в Соединенных Штатах стимулировала граждан присоединяться к деятельности волонтерских объединений (Skocpol, Fiorina 2004: 18). Организации граждан при определенных условиях способствовали активизации своих членов для политических акций и правозащитной деятельности (Clemens, Guthrie 2010). Результатом стал рост организаций с широким представительством граждан и фиксированным членством. Институт равных и свободных выборов стал важным каналом структурирования существующих в обществе конфликтов и разногласий. В 1950–1960-е годы, однако, элиты сместили акцент сотрудничества в пользу профессиональных и правозащитных организаций, ориентированных на предоставление социальных услуг. В результате снизилась потребность в масштабном волонтерстве, что способствовало снижению уровня

общественного участия в гражданских объединениях. Таким образом, интерпретация Скочпол позволяет объяснить и качественные изменения гражданского общества, фокусируясь на предпочтениях политических элит. Согласно логике Скочпол, социальный конфликт порождает активность граждан, деятельность которых способствует появлению институтов, структурирующих этот конфликт и обеспечивающих равенство прав и защиту интересов. В зависимости от предпочтений и выбора элит социальные группы мобилизуются при помощи либо массовых политических партий и профессиональных союзов, либо малочисленных по составу лоббистских и правозащитных организаций.

Как отмечает в своей книге Нэнси Бермео, с начала 1970-х годов гражданское общество стало рассматриваться не только в качестве позитивной компоненты демократического управления. Развитие концептов заинтересованных групп, классовых ассоциаций и популярных организаций показали их неоднозначную роль (Bermeo 2003: 11). Так, исследователь трансформации политических режимов Хуан Линц расценивает тесные взаимоотношения между властными элитами и организованными группами граждан как проблематичные, поскольку слишком активное гражданское общество часто сопутствует нестабильным периодам демократического правления (Bermeo 2003: 12). Прежде всего, связь политических партий с рабочими движениями, профсоюзами и религиозными организациями не способствует стабильному функционированию институтов, поскольку существующий социальный конфликт приобретает политическое измерение. Роль политических партий в качестве важных институтов, обеспечивающих взаимодействие граждан с государством для поддержания демократии, подчеркивается и такими исследователями политических режимов, как Мартин Липсет и Джовани Сартори. Способность гражданского общества структурировать социальные конфликты имеет большое значение, поскольку институционализированная, политически мобилизованная поляризация общества представляет угрозу для демократии (Bermeo 2003: 19).

Некоторые исследования также демонстрируют, что участие граждан в общественных (некоммерческих) организациях не оказывает влияние на качество политических институтов, а, скорее,

наоборот. Так, Шери Берман полагает, что политическая институционализация на национальном уровне определяет использование гражданских (демократических) или негражданских практик общественного участия (Berman 1997; Armony 2004: 37). Сильные политические институты способны преодолевать и структурировать существующие в обществе противоречия, направляя граждан на достижение долгосрочных, а не краткосрочных целей. Политическая стабильность и прозрачные правила игры (верховенство права и защищенность частной собственности) ориентирует граждан на решение задач в рамках сложившейся системы. Отсутствие такого рода стабильности приводит к тому, что гражданское общество становится альтернативой политики для тех граждан, которые не удовлетворены сложившейся ситуацией. Ряд исследователей согласны в том, что результаты гражданской активности зависят от способности государства реагировать на общественные требования и от природы политического сообщества (прежде всего, от развитости партийной системы) (Armony 2004).

Теория некорпоративизма, которая описывает взаимодействие между заинтересованными группами и государством, также показывает, что роль последнего в урегулировании социального конфликта и создании площадок для диалога является ключевой для развития некоторых обществ. В частности, опыт Скандинавских стран демонстрирует, что ведущая роль государства в урегулировании конфликта между работодателями (ассоциации бизнеса) и профсоюзами способствует учету мнения этих двух ведущих заинтересованных групп в формировании политического курса, достижению компромисса и, как результата, стабильности развития общества.

Филипп Шмиттер, один из ведущих разработчиков теории некорпоративизма, определяет его как систему взаимодействия и представительства интересов, особое идеал-типическое соглашение для связи ассоциативно организованных групп интересов гражданского общества с органами власти, принимающими решения (Schmitter 1974). Понятие гражданского общества трактуется здесь довольно широко, как все объединения в обществе, которые не являются государственными, таким образом, включая в себя и бизнес-структуры, и гражданские организации. Шмиттер пред-

почитает характеризовать неокорпоративизм как систему взаимодействия интересов, а не их представительства. Прежде всего, потому, что он ставит под сомнение возможность формальных ассоциаций представлять требования своих членов, поскольку это может не являться их первостепенной задачей (Wilson 1983: 106).

Придерживаясь этой интерпретации, некоторые исследователи расширяют её до системы политического участия, в которой граждане делегируют свои права лидерам созданных и централизованных групп (Wilson 1983: 106). С этих позиций неокорпоративистские структуры являются представительными органами, которые замещают (или дополняют) такие формы отстаивания интересов, как политические партии и парламенты. Иногда появление неокорпоративистских структур взаимодействия связывают с невозможностью политических институтов (политических партий и парламентов) урегулировать существующие в обществе социальные конфликты. Поэтому правительству необходимо опираться на «более надежные» способы достижения консенсуса (Offe 1981: 143). Один из таких способов и реализуется при помощи создания площадок неокорпоративистского типа.

Систематичное вовлечение групп интересов в процесс принятия решений на национальном уровне Шмиттер связывает с развитием капиталистических обществ (Schmitter 1974: 108). Преимущественное рассмотрение в качестве объекта исследований взаимодействия социально-экономических групп интересов наложило свой отпечаток на методологию и основные принципы теории корпоративизма. Так, в круг интересов исследователей здесь попадает налоговая и социально-экономическая политика, где государство проявляет серьезную заинтересованность. Кроме того, агенты взаимодействия — это чаще всего крупные бизнес-структуры и профсоюзы, которые имеют серьезные ресурсы и могут оказывать влияние на государственный аппарат. Поэтому важно учитывать специфику некоммерческих организаций, которые могут вести себя как заинтересованные группы, объединяя граждан во имя общих целей, используя в качестве одного из способа их достижения влияние на проводимый политический курс. Ученые признают, что некоммерческие группы были в серьезной степени игнорированы в неокорпоративистском анализе (Wilson 1983: 115). Од-

нако, как показывают, в частности, работы Анnette Циммер, этот концепт может быть чрезвычайно полезным для описания специфических взаимоотношений между обществом и государством в некоторых странах. Пример Германии, где большие ассоциации некоммерческих организаций и граждан исторически интегрированы в процесс принятия и реализации политических решений, показывает адекватность применения этой теории.

Один из разработчиков этой теории — Клаус Оффе — определяет корпоративизм как систему политического участия, где права граждан на участие в политическом процессе делегируются лидерам централизованных групп (Offe 1981: 85). Для характеристики взаимоотношений между государством и заинтересованными группами Оффе предлагает использовать понятие общественного статуса (*public status*), которым наделяются такие группы интересов. Этот статус включает в себя несколько аспектов:

1. обеспеченность системы представительства государственными ресурсами;
2. государственное регулирование круга представительства интересов;
3. формальное регулирование внутренних отношений между членами организации и её представителем;
4. право ассоциации интересов действовать в юридической системе при формировании и реализации политического курса (Offe 1981: 136).

Важной разработкой этой теории является описание двух моделей неокорпоративизма, то есть систем представительства интересов, которые могут или не могут продвигать самостоятельную политическую повестку дня, оставаясь независимыми от государства за счет устройства структуры управления организаций. Речь идет о том, что созданные «снизу» объединения, обладающие иерархической структурой управления, способны выдвигать относительно самостоятельные требования, которые транслируются членами заинтересованной группы. Такая модель получила название «либеральный» (или «социетальный») корпоративизм. Противоположная «государственная» модель корпоративизма отличается контролем государства над системой представительства интересов и неспособностью заинтересованных групп при её по-

мощи отстаивать относительно самостоятельную повестку дня. Зачастую это связано со слабостью организационной структуры и отсутствием механизмов влияния членов заинтересованных групп на руководящие органы объединения. Эти модели позволяют сделать содержательное разграничение между идентичным образом организованными системами представительства интересов, для которых характерна значительная роль государства.

Подводя небольшой итог, стоит сказать, что неокорпоративизм объясняет особого рода взаимоотношения между группами интересов и государством и демонстрирует их способность способствовать стабильности и урегулированию существующих социальных конфликтов. В рамках таких взаимоотношений государство играет решающую роль в формулировании политического курса, ограничивая влияние заинтересованных групп только признанными и значимыми (с его точки зрения), объединениями. При определенных условиях это позволяет учитывать интересы последних, которые без вмешательства государства не смогли бы достичь консенсуса. Таким образом, неокорпоративизм показывает, что для некоторых обществ ведущая, регулирующая роль государства необходима для формирования такой политической повестки дня, которая учитывала бы интересы основных заинтересованных групп в обществе.

Исследования заинтересованных групп в целом демонстрируют, однако, что их специфическая активность может противодействовать эффективному функционированию рынка и государства (Foley, Edwards 1996). Например, лоббирование преференций, которое приводит к несправедливому перераспределению общественных ресурсов в пользу одной из групп, получило название «поиск ренты». Непрозрачный и неконкурентный характер сотрудничества заинтересованных групп с представителями власти способствует формированию перераспределительных коалиций, которые извлекают выгоду из сложивших тесных взаимосвязей и препятствуют реформированию подобных практик. Конечно, в создании подобного рода взаимоотношений важную роль играет политический контекст.

Эту линию аргументации продолжают исследования, которые показывают, что именно особенности сложившегося полити-

ческого режима и степень открытости процесса принятия политических решений определяют характер деятельности объединений граждан, их ценности и результаты коллективных действий (Roßteuscher 2005). В частности, экономическое неравенство, избирательное правоприменение и социальные конфликты влияют на вариации в социальном капитале (Foley, Edwards 1996). Пример переходов и откатов от демократии в странах Восточной Европы и Латинской Америки показывает, что репрессивный политический режим с неизбежностью будет игнорировать попытки влияния со стороны гражданского общества (Armony 2004: 33). Таким образом, сила и жизнеспособность деятельности ассоциаций граждан находится в прямой зависимости от политических институтов и способности правительства поддерживать верховенство права (Alarigo 2010: 14; Kubik 2005: 117). Именно гарантированные нормы права обеспечивают предсказуемость социальных взаимодействий и их открытость, что, в свою очередь, приводит к формированию общего социального доверия. Такого рода накопленный социальный капитал, как считают исследователи, является производной от способности государства гарантировать соблюдение права (Armony 2004: 27)⁹.

Существенный вклад в дискуссию о роли гражданского общества для демократизации политической системы был внесен также в результате политической и академической рефлексии относительно политической системы Европейского Союза (ЕС). Ее критика поставила вопрос о способности бюрократии и экспертного сообщества обеспечить эффективное управление при слабости традиционных представительных институтов и механизмов участия граждан в процессе принятия политических решений. Теоретически роль гражданского общества в качестве промоутера эффективного управления связана с тем, что именно ассоциации граждан способны представлять действительно значимые интересы общества и сообщать о насущных проблемах (Вермео 2003: 9). Именно эта важная информационная функция, а также способность организаций предлагать оптимальные управленческие решения и контролировать их выполнение стали востребованными

⁹ См. подробнее: The (Un) Rule of Law and the Underprivileged in Latin America (1999). Méndez J. E., O'Donnell G., Pinheiro P.S. (eds). Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

ми в Европейском Союзе. Информационная и представительская функции НКО наравне с их способностью предоставлять социальные услуги были признаны различными структурными подразделениями Европейской Комиссии (Lewis 2004: 179).

С одной стороны, для институтов ЕС налаживание взаимосвязей с организациями гражданского общества должно было способствовать созданию демократических практик вовлечения объединений граждан в условиях недостаточно демократической легитимности наднациональных институтов ЕС. С другой стороны, взаимодействие с гражданским обществом было призвано повысить эффективность управления за счет привлечения организаций гражданского общества к процессу выработки программных документов в тех сферах, в которых они задействованы.

Расширение практик участия НКО в программах ЕС потребовало от европейских чиновников упорядочения категорий существующих организационно-правовых форм. Так, Европейская Комиссия приняла следующее разделение некоммерческих организаций: социально ориентированные организации (service providing NGOs) способствуют обеспечению социального обслуживания; «адвокативные» организации (advocacy NGOs), выступающие в защиту интересов части общества, призваны оказывать влияние на политику органов власти и общественное мнение. Конечно, в реальности, оба вида деятельности в той или иной степени присущи всем организациям. Для определения НКО, главной сферой деятельности которых является общественно-полезная деятельность, европейские страны используют разные критерии (подробнее о национальных различиях во второй главе книги).

Для налаживания взаимосвязей с организациями гражданского общества Европейская Комиссия позаботилась об обеспечении представительства. Для этого была выбрана стратегия создания и поддержки общеевропейских ассоциаций некоммерческих организаций (так называемые зонтичные организации и ассоциации). Такие организации, как КОНКОРД (CONCORD) и Европейское Экологическое Бюро (European Environmental Bureau) изначально на 100% спонсировались Еврокомиссией (Alhadeff, Wilson 2002). Объем и порядок финансирования варьируется в зависимости от целей и вовлеченных НКО. Так, системная поддержка, включаю-

щая административные расходы, рассчитана на долгосрочную перспективу (5–6 лет) и доступна таким организациям, как Европейский молодежный форум (Youth European Forum) и Европейское лобби женщин (European Women's Lobby), которые представляют организации всех стран-членов ЕС. Финансирование деятельности организаций в определенной сфере и поддержка проектов касается в основном социально ориентированных НКО.

Осмысливая опыт Европейского Союза с позиций плюралистической теории демократии, Роберт Даль отмечает, что граждане стран Западной Европы столкнулись с дилеммой. С одной стороны, национальные правительства, подотчетные гражданам, не всегда являются эффективными, подвержены популизму и смене политического курса после выборов. С другой стороны, профессиональная бюрократия Европейского Союза, способная эффективно управлять, недостаточно подотчетна обществу. Эта дилемма актуальна не только для Европейского Союза, но присуща всем современным политическим системам, в которых «общество и экономика подчинены существенным внешним влияниям (глобальной экономики и мировой политики), которые сложно контролировать» (Dahl 1994).

Дискуссия о том, как можно обеспечить участие граждан в недемократических наднациональных институтах, повысила интерес к концептам общественного участия в рамках таких теорий, как «делиберативная демократия» (deliberative democracy) и «демократия участия» (participatory democracy), в которых гражданскому обществу отводится особая роль. Эти интегральные концепции демократии (integrative conceptions) в большей степени соотносятся с представлениями о гражданском обществе Гегеля и Монтескье, в отличие от Локка, который подчеркивал важность автономии экономики и общества от государства. Концепция делиберативной демократии рассматривает взаимосвязь между политическим процессом принятия решений и дискуссиями, происходящими в публичной сфере (Finke 2007). Публичная сфера присутствует там, где индивиды вовлечены в обсуждение относительно политической и общественной жизни (Armony 2004: 33). Эта сфера потенциально формирует пространство для дебатов по поводу власти, требований к власти и принятия решений. Обще-

ственное обсуждение позволяет донести значимые вопросы до лиц, принимающих решения, оправдывая это аргументом «общего блага». Функционирование публичной сферы, в рамках которой происходят общественные обсуждения, зависит от инфраструктуры, создаваемой институтами гражданского общества и обеспеченной защитой индивидуальных гражданских прав. Одни из обсуждаемых в рамках концепции публичной сферы дебатов разворачиваются вокруг вопроса о том, каким образом дискуссии из публичной сферы трансформируются в политическую и государственную повестку дня. Таким образом, альтернативные механизмы участия объединений граждан в выработке и реализации политического курса, наравне с такими представительными институтами, как парламент и политические партии, стали объектом пристального внимания исследователей. Вопрос о том, могут ли организации гражданского общества посредством прямого участия в процессе принятия политических решений обеспечивать необходимый уровень представительства и демократичности применительно к случаю Европейского Союза, до сих пор является открытым (Urbinati, Warren 2008).

Подводя общий итог дискуссии о взаимосвязи гражданского общества и демократического управления, можно сделать вывод о том, что концепт социального капитала стал важным стимулом для развития целого исследовательского направления. Часть работ, при этом, оспаривает, а другая часть отстаивает значимость гражданского общества для становления демократии. Тезис о важности гражданского общества для открытости процесса управления стал частью теории демократии и концепции плюрализма. Определяющим в этой дискуссии является спор о роли государства и политических институтов в развитии гражданского общества. В целом, эта дискуссия является частью более широких дебатов в политической науке о том, что является определяющим в общественном развитии – структура (политические институты, государство и их способность поддерживать условия для развития демократических ценностей и практик общественного участия) или актор (граждане как носители социального капитала и ценностей, которые определяют поддержание институтов). В исследованиях, разделяющих тезис о том, что гражданское общество

формирует демократические практики управления, эта зависимость объясняется через понятия доверия и социального капитала. В работах, где политический и экономический контексты видятся важными для развития гражданского общества, аргументом становится способность политических институтов обеспечивать прозрачность социальных интеракций и верховенство права.

Серьезным стимулом для развития теории гражданского общества и существующих в её структуре исследовательских направлений стали качественные изменения деятельности общественных организаций и их взаимоотношений с государством. Прежде всего, речь идет о партнерстве коммерческих, некоммерческих и государственных организаций в решении социальных проблем. Свидетельством этих изменений является, в частности, нарастание значимости гражданских объединений не только в сфере представительства интересов, отстаивания прав и участия в принятии политических решений, но и в реализации социально значимых государственных проектов. В политической науке существует целый блок объяснительных схем этих изменений, которые оперируют такими понятиями как некоммерческий сектор и модели управления социальной сферой.

§ 3. Некоммерческий сектор, экономическое развитие и эффективное управление

Исследователи сходятся во мнении, что ядром гражданского общества является некоммерческий сектор (Uhlin 2009). Это понятие, с одной стороны, позволяет по-новому объяснить особенности взаимоотношений между обществом, государством и рынком, с другой — полезно для описания возрастающей роли некоммерческих организаций в социальной сфере. По сравнению с понятием гражданского общества оно является более современным (впервые было использовано в одной из работ Этциони в 1973 году) и подчеркивает профессиональные функции гражданских объединений по производству социальных услуг, то есть отражает качественные изменения феномена. Как видно, политическая составляющая деятельности гражданских объединений нивелируется в содержании этого термина (в отличие от концепта гражданского общества). По сравнению с понятием гражданско-

го общества, которое включает в себя весь спектр общественных инициатив, в том числе формально незарегистрированную активность граждан, понятие некоммерческого сектора более узкое. Эмпирически оно ограничено только кругом формально зарегистрированных организаций граждан, относительно независимых от государства, в том числе за счет внутренней самоорганизации и участия волонтеров, основная цель которых не связана с извлечением прибыли, а состоит в общественно-полезной деятельности. Волонтерство является важной характеристикой некоммерческого сектора, поскольку оно не только обеспечивает легитимность требований и действий организаций, но также позволяет более эффективно задействовать нерыночные и негосударственные механизмы производства общего блага (например, корпоративное волонтерство и другие формы взаимовыгодного сотрудничества секторов).

Иногда в качестве синонима некоммерческого сектора используется понятие «третий сектор», которое подчеркивает относительную автономию некоммерческих организаций от государственных и рыночных образований в обществе (первый и второй сектор). Исследователи отмечают сложности в теоретическом и методологическом определении границ третьего сектора. Прежде всего, это связано с тем, что определение сформулировано по принципу остаточной категории и включает характеристики, которые не присущи ни одному из двух других секторов (государственному и рыночному) (Armony 2004: 30; Bridge, Murtagh, O'Neill 2009: 35). Нормативное видение этих секторов таково, что для государственного сектора считается характерным подотчетность деятельности, масштабность (универсализм) и стремление обеспечить благосостояние граждан. Для рыночного – стремление к извлечению прибыли, снижение издержек и эффективность. Некоммерческий сектор функционирует благодаря усилиям волонтерской помощи и альтруизму граждан (членов организации и благотворителей), которая свободна от принуждения и финансовой заинтересованности. Здесь необходимо оговориться: некоммерческий характер деятельности вовсе не означает ограничение «продавать» свои услуги. Коммерческая деятельность является вполне легальной для НКО. Однако ограничение

состоит в том, что доход от этой деятельности не может быть перераспределен между учредителями, членами или сотрудниками организации (Berry, Arons 2003: 5).

Такой остаточный принцип определения третьего сектора провоцирует два негативных последствия. Во-первых, это осложняет задачу определения границ сектора в случае проведения эмпирического анализа, поскольку в остаточную категорию попадают разнообразные организации, различий между которыми больше, чем схожих черт. Во-вторых, это принуждает целый ряд примеров деятельности некоммерческих организаций относить к гибридным формам (подробнее о гибридных организациях далее в этом параграфе). Эти методологические препоны осложняют обобщения более общего порядка и концептуализацию феномена некоммерческого сектора.

Идеологически и концептуально термин третий сектор связан с неолиберальной традицией общественной мысли и вписан в дискуссию о соотношении рыночных и правительственных институтов (Salmenniemi 2007: 24). Поэтому исследования роли некоммерческого сектора в решении социальных проблем в разных странах представляют собой отдельный пул теоретических схем, в фокусе которых находится не политический режим, а модели управления и реализации социально-экономического курса государственной политики. Особенность этих теоретических подходов состоит в том, что они отступают от интерпретации конфликтной природы взаимоотношений общества и государства, что присуще ряду теорий гражданского общества (Salamon, Sokolowski 2010: 13). В отличие от понятия гражданского общества, для которого важны социокультурные и индивидуальные причины и последствия участия в волонтерской деятельности, некоммерческий сектор чаще всего методологически соотносится с количеством организаций, структурой и взаимоотношениями с донорами и другими организациями (Armony 2004: 31).

Амитаи Этциони — один из разработчиков понятия «некоммерческая организация», связывал их появление с возрастающей способностью общества производить блага в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты и т. д. Организации третьего сектора стали одной из организационных форм

альтернативного производства общих благ и удовлетворения спроса на специфические услуги (Etzioni 1973: 315; Billis 2010: 5). По его мнению, естественно, что такие сферы, как, например, книгоиздание, являются прерогативой рынка, а социальная защита населения обеспечивается силами исполнительных органов власти. Однако практика демонстрирует появление новых способов ведения социального бизнеса в условиях рыночной экономики. Провайдерами социальных инноваций, по мнению автора, и являются некоммерческие организации (Etzioni 1973: 315).

Общепринятое и широко используемое в научной литературе определение некоммерческого сектора сформулировано Лестером Саламоном (Salamon, Sokolowski 2010: 2) и включает в себя несколько характеристик:

1. определенная степень институционализации (НКО организационно оформлены);
2. институциональная независимость от государства (хотя организации могут иметь государственную поддержку и чиновники могут занимать должности в НКО);
3. доходы от деятельности НКО не распределяются между членами организации или ее владельцами;
4. самоуправляемость (значительная степень внутренней автономии);
5. волонтерство составляет значительную часть привлекаемой рабочей силы.

Несомненно, философские научные традиции и специфика социально-экономического и политического контекста также наложили свой отпечаток на интерпретацию этого понятия. Так, англо-саксонская традиция в значительной степени сфокусирована на неприбыльном характере деятельности организаций и невмешательстве в лоббистскую деятельность (в частности, влияние на законодательство). Именно это гарантирует особый статус, позволяющий НКО пользоваться сниженными ставками налогообложения. Для европейской модели характерно, скорее, отсутствие материальной заинтересованности инвесторов, которые перераспределяют доходы в общих интересах (Evers, Laville 2004). Акцент делается на благотворительной составляющей тре-

тьего сектора и роли социальных антрепренеров, вкладывающих средства в развитие некоммерческих форм организации граждан для решения определенного круга проблем. Помимо этого, включение организаций гражданского общества в процесс принятия (а не только реализации) политических решений является одной из ключевых характеристик их взаимоотношений с государством во многих европейских странах. Поэтому, несмотря на общие характеристики, исследователи отмечают несколько специфических особенностей функционирования третьего сектора в континентальной Европе:

- общественная значимость деятельности некоммерческих организаций;
- существенная интенсивность их деятельности;
- квазипубличная природа производимых ими услуг (Borzaga, Tortia 2010: 19).

Современные тенденции развития некоммерческого сектора, однако, свидетельствуют о том, что оба определяющих критерия (добровольный и неприбыльный характер деятельности некоммерческого сектора) все больше размываются. Это связано с экспансией сервисной экономики и приватизацией системы социального обеспечения в Европе в 1960–1970-х годах (Anheier 2002; Zimmer 2001: 119). Под воздействием этих процессов организации становятся все более профессиональными и полагаются на труд оплачиваемых специалистов. То есть практически они становятся частью сервисной экономики, производя свои специфические услуги. Тот факт, однако, что клиенты некоммерческих организаций, как правило, не платят за предоставленные услуги, остается важной отличительной чертой НКО. Волонтерский труд в этих условиях становится все менее востребованным, поскольку для реализации социальных проектов на условиях выполнения государственного заказа требуются профессионалы. С другой стороны, постепенно социальная помощь некоммерческих организаций интегрируется в государственные программы посредством механизма аутсорсинга. Получая систематичное государственное финансирование, НКО становятся все более бюрократизированными структурами. Пожертвования граждан и членские взносы перестают быть важным источником фи-

нансирования. Опираясь на бизнес-стратегии в управлении своими проектами и получая систематическую поддержку от государства, многие организации становятся частью системы социального обеспечения и сложноотделимыми от государственных или рыночных институтов (Anheier, Carlson, Kendall 2001).

Для традиционных теорий развития общественных инициатив и гражданского общества это становится настоящим вызовом, поскольку либеральный подход к гражданскому обществу скорее исходит из антагонистических (а не взаимодополняющих) взаимоотношений между ним и государством. Приоритетная роль организаций граждан, которая им постулируется, состоит в том, чтобы представлять и защищать интересы граждан, противодействовать узурпации государственной власти, а не содействовать и/или дополнять реализуемую социальную политику. Кроме того, теория гражданского общества исходит из того, что определённый круг проблем граждане решают сообща, полагаясь на свои усилия. Системная поддержка бизнеса и государства не вписывается в классические представления об источниках финансирования организаций.

Еще одна сложность, с которой столкнулись традиционные теории гражданского общества, состоит в том, что количественный рост в них приравнивался к качественному скачку и нарастанию значимости в обществе. Так, Роберт Патнэм полагал, что чем больше организаций и вовлеченных в них граждан, тем выше социальный капитал и вероятность коллективных действий, а значит, и значимость организаций. Однако, как показывают исследования, это не всегда так. Увеличение количества не приводит к росту значимости и влияния на политические процессы (Armony 2004: 31). Отсутствие адекватного теоретического объяснения привело к необходимости более подробно изучить и концептуально осмыслить значительное увеличение количества некоммерческих организаций в 1990-е годы, маркетизацию и бюрократизацию некоммерческого сектора (Bridge, Murtagh, O'Neil 2009: 5).

В связи с описанными тенденциями одним из популярных трендов в исследовательской литературе о третьем секторе сегодня является вопрос о размывании границ между классически

выделяемыми секторами (государственный, рыночный и общественный). Это связано с изменением моделей управления социальной сферой и возрастающим присутствием организаций третьего сектора в социальной сфере (Evers, Laville 2004: 2). Государственное финансирование социально значимых проектов НКО на конкурсной основе требует от сотрудников НКО профессиональных навыков проектного менеджмента и высокого уровня ведения финансовой и административной отчетности. Повышения прозрачности и количественного измерения результатов работы все чаще требуют и благотворительные фонды, вкладывающие серьезные средства в финансирование социальных проектов (Clemens, Guthrie 2010). Помимо этого, объединение усилий некоммерческих организаций с коммерческими для реализации совместных проектов также усиливает бизнес-компоненту в управлении. Например, американские университеты, которые в большинстве своем являются некоммерческими организациями, имеют тесные контакты с работодателями из бизнес-сферы, часто международного уровня. Конечно, организации третьего сектора стремятся заручиться системной поддержкой бизнеса, поэтому налаживают долгосрочные связи и проекты. В результате изменение в структуре финансирования и основных партнеров ведет к качественным модификациям сектора: маркетингизации (характеристика бизнеса) и бюрократизации (характеристика органов управления).

Концепт «гибридных организаций» призван описать появление таких организационных форм, которые обладают характеристиками более чем одного сектора. При этом они не являются простым смешением характеристик нескольких сфер, но отличаются радикально иными принципами управления и функционирования (Billis 2010: 3). Примером таких организаций являются частично национализированные банки или организации социального предпринимательства, которые занимаются коммерческой деятельностью, совмещая её с благотворительностью и, как результат, производят социальные услуги в интересах общества. Зачастую такого рода деятельность системно поддерживается правительством. Таким образом, природа этих организаций не является ни коммерческой, ни государ-

ственной в полном смысле. А прибыль этих социальных предпринимателей используется в целях поддержания их деятельности, то есть доходы не перераспределяются между собственниками (Bridge, Murtagh, O'Neil 2009: 13). Популярность концепта социального предпринимательства связана также и с тем, что появление гибридных организаций не является исключительно англо-саксонским феноменом. Они получают распространение и в Европе, и в других частях света (Billis 2010: 12).

Современные теоретические подходы, объясняющие формирование и динамику развития некоммерческого сектора, можно условно разделить на два исследовательских направления. Первое направление объясняет причины его возникновения и включает следующие теоретические подходы и модели: новая институциональная экономика Хансматта, теория общего блага (public goods theory), «провалов» государства и рынка (government/market failure) и теория гетерогенности общества (heterogeneity theory), теория предложения (supply side theory), теория политических возможностей. Их происхождение связано с развитием неоклассической экономической теории, и особенность состоит в том, что они стремятся учесть и условия развития специфических экономических институтов, и последствия их развития для функционирования социальной системы (роль социальных организаций чаще всего подчеркивается в социологической науке) (Coleman 1988).

Второе направление исследований некоммерческого сектора описывает факторы, определяющие его качественные характеристики: роль в решении социально значимых проблем и/или представительстве интересов в зависимости от той или иной модели государства благосостояния (теория социального происхождения). В рамках этой теории хорошо объясняются неолиберальные тренды в управлении социальной политикой, свидетельствующие о трансформации государства благосостояния. Основные положения этих теорий, рассматривающие возникновение и трансформацию управления социальной сферой и их влияние на развитие третьего сектора, рассмотрены ниже.

Новая институциональная экономика Генри Хансмanna (неоклассическая экономическая теория)

В отличие от теории гражданского общества, в фокусе которой находятся социальные взаимодействия и доверие между гражданами, неоклассическая экономическая теория подчеркивает роль рационального интереса граждан в создании организаций третьего сектора как производителей специфических благ и провайдеров дефицитных услуг. Генри Хансманн объясняет существование некоммерческих организаций и кооперативов их способностью снижать трансакционные издержки в условиях рынка, которому свойственна так называемая проблема «провала контракта» (*contract failure*) (Hansmann 1987). Приоритетной задачей коммерческой организации всегда является стремление получить финансовый доход и снижение издержек, а не общественное благо. Проблема провала контракта состоит в невозможности потребителя контролировать качественное выполнение услуг (то есть непосредственно наблюдать) в таких чувствительных сферах, как например, уход за детьми или пожилыми людьми. Такого рода специфические услуги могут быть адекватно произведены организациями, которые не заинтересованы в финансовой выгоде (Borzaga, Tortia 2010: 21). Некоммерческие организации нивелируют эту сложность, снижая издержки контроля, посредством вовлечения граждан (потенциальных благополучателей) в свою деятельность в качестве волонтеров, доноров или попечителей. По этой причине организации в сфере здравоохранения и образования во многих странах становятся некоммерческими по форме, предполагающей наличие наблюдательного совета из заинтересованных лиц (чаще всего спонсоров или потребителей).

Проведя сравнение услуг сиделок, предоставляемых коммерческими и некоммерческими организациями в Соединенных Штатах, Вайсброд в 1996 году показал существенную разницу в уровне удовлетворенности услугами и затраченными ресурсами на их производство. Так, некоммерческие организации, институционально связанные с церковной общиной, задействовали значительно больше инфраструктуры и рабочей силы (волонтеров, занятых частично, и работающих полный день сиделок и медсестер). При этом уровень удовлетворенностью услугами, произведенными

ми этими организациями, был значительно выше по сравнению с коммерческими (Weisbrod 1997: 550). Помимо этого, участие волонтеров, религиозная компонента и работа наблюдательных советов позволили повысить степень доверия к деятельности организации и предоставляемым услугам. Развивая тезис об успешности социальных антрепренеров в производстве особого рода общественно значимых услуг, Хансманн подчеркивает роль гомогенности целей. Схожесть интересов и целей членов организации способствует ее более эффективному развитию на основе участия и сплоченности, которые снижают транзакционные издержки (Borzaga, Toria 2010: 19).

В то же время часть экономистов скептически настроена в отношении некоммерческого сектора, полагая, что НКО неэффективно используют ресурсы и производят услуги низкого качества. Исследователи, однако, склонны соглашаться в том, что третий сектор чрезвычайно разнообразен и включает в себя как профессиональные организации, так и более традиционные организации взаимопомощи, не претендующие на конкуренцию с государственными и коммерческими структурами. В целом новая экономическая теория выделяет специфическую нишу на рынке социальных услуг, которую занимают некоммерческие организации. Особенности предоставляемых услуг и потребности рынка являются основными факторами, объясняющими появление и развитие организаций третьего сектора.

Объяснение причин возникновения третьего сектора в обществе, разработанное в рамках нового институционализма, имеет, однако, некоторые ограничения. Прежде всего, этот подход не уделяет внимания различиям в правах собственности некоммерческих организаций (количество и роль учредителей) и, соответственно, в моделях управления, природе производимых благ и услуг (Borzaga, Tortia 2010: 20). Эти особенности не учитываются разработчиками новой экономической теории, что, несомненно, представляется важным направлением для её дальнейшего развития.

Теория общего блага и провалов государства

Теория «общего блага» (public goods theory) создает более широкую перспективу и связывает развитие некоммерческих орга-

низаций с ограниченностью ресурсов и необходимостью правительства выделять приоритеты государственной политики, ограничивая содержание «общего блага». Экономист Буртон Вайсброд приводит следующий аргумент. Некоммерческие организации занимают нишу в социальной сфере, которая традиционно принадлежит правительственным организациям, поскольку заботятся о неблагополучных гражданах. Реализуя государственную социальную политику, демократическое правительство ориентируется на «среднего избирателя», его цель — максимально эффективно использовать имеющиеся ресурсы для получения поддержки относительного большинства избирателей (Weisbrod 1997: 542). Чем более гомогенно общество, тем более схожи потребности его граждан, считает Вайсброд. Примером здесь могут служить Скандинавские страны. И наоборот, в условиях гетерогенного общества сложно достигнуть консенсуса относительного того, какое именно общее благо следует производить. В результате часть периферийных социальных групп неизбежно выпадает из сферы его воздействия. Поэтому граждане вынуждены объединяться для решения определенного круга вопросов. Таким образом, дефицит специфических благ приводит к появлению некоммерческих организаций, основная цель которых состоит в том, чтобы удовлетворить этот спрос (Borzaga, Tortia 2010; Salamon, Sokolowski 2010).

Ограниченность возможностей государственных институтов и экономики обеспечить широкий спектр общественных потребностей рассматривается, соответственно, как «провалы государства» и «провалы рынка» (*government failure, market failure*). Как отмечает Вайсброд, современные миграционные потоки увеличивают многообразие социальных групп в обществе, что будет несомненно приводить к появлению негосударственных организаций, способных удовлетворить диверсифицированные потребности (Weisbrod 1997: 543).

Как видно из описания теории, важным контекстуальным условием, которое усиливает аргумент теории провалов государства и/или рынка, является структура общества. Так, в гетерогенном по составу обществе правительству сложно удовлетворить все многообразие интересов его социальных групп, и потому для удовлетворения нарастающего спроса создаются общественные

структуры. Сравнительное исследование Центра изучения гражданского общества Университета Джона Хопкинса в США (Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University, USA) подтвердило влияние этнолингвистической гетерогенности общества на размер некоммерческого сектора. В основу их кросснационального сравнения лег статистический анализ данных всемирной базы данных Британика (Britannica World Data, 1991–1993). Для измерения этнолингвистической гетерогенности общества использовался индекс Джини (index GINI). В целом подтвердилась зависимость большего количества НКО от этого индекса. То есть чем более сложное по этническому, языковому, культурному и религиозному составу общество, тем больше объем некоммерческого сектора (измерялся в количестве трудоустроенных граждан в третьем секторе). Только две страны — Италия и Швеция — «выпали» из этой динамики. Хотя они имеют более высокий уровень культурного разнообразия, чем Япония и Великобритания, их некоммерческий сектор значительно меньше по своему размеру (Salamon, Anheier 1996: 24). Вместе с тем при включении в анализ данных не только о волонтерах, но и об оплачиваемых позициях в некоммерческом секторе, Швеция перестает быть исключением. По версии исследователей, проводивших анализ, фактор гетерогенности является только частью объяснительной модели, которая становится еще более убедительной при включении в статистический анализ уровня частных пожертвований.

Теория предложения

Теория предложения (supply side theory) указывает на то, что одним из условий появления общественных объединений является наличие социальных и политических антрепренеров в обществе, которые имеют стимулы создавать или поддерживать НКО для удовлетворения социального спроса. Таковыми становятся значимые политические акторы. Ведущим антрепренером, заинтересованным в появлении общественных объединений, производящих социальные услуги, в ряде стран является церковь (а зачастую деятельность конкурентных религиозных институтов), в то время как для правозащитных организаций эту роль часто выполняют благотворительные фонды и крупный бизнес. Например, во второй

половине XIX века католическая церковь в Бельгии, Германии и Северной Италии очень активно привлекала свои ресурсы для мобилизации сельского населения, создавая организации взаимопомощи и религиозные объединения (Nord 2000: XVIII).

Существует несколько концепций, которые объясняют появление антрепренеров, заинтересованных в создании и поддержке НКО. Обобщая, можно выделить две причины: рост профессионализма и благосостояния среднего класса, который способствует альтруистическому поведению антрепренеров, а также стремление правительства сохранить контроль над социально нестабильной ситуацией, поощряя негосударственные инициативы решения социальных проблем (Jenkins 1978: 301). Финансовая и организационная поддержка деятельности организаций третьего сектора рассматривается как необходимое условие их становления, поскольку они не могут существовать в долгосрочной перспективе исключительно за счет пожертвований своих членов. Эта теория, таким образом, связывает развитие некоммерческого сектора с деятельностью политических или экономических антрепренеров, инвестирующих по тем или иным причинам свои ресурсы в общественное развитие.

Показательными, как это часто бывает в случае с Соединенными Штатами Америки, классическим примером здесь может служить увеличение числа общественных движений и разнообразных групп интересов в 1960-е годы в Америке. Это произошло на волне успешных антивоенных протестов и борьбы за гражданские права (прежде всего, представителей этнических, расовых и сексуальных меньшинств). Среди причин гражданских волнений исследователи называют общую неудовлетворенность правительством и двухпартийной системой, которая способствовала тому, что бизнес стал ведущей силой в процессе принятия решений (Berry, Arons 2003: 32). Используя общественные настроения, некоторые политические партии и общественные движения (политические антрепренеры) инкорпорировали популярную риторику в свои политические программы. Таким образом, произошла институционализация общественного протеста, что способствовало становлению не только политически, но и идеологически окрашенных групп. На волне политически поддержанной об-

щественной активности стали появляться организации потребителей, экологические объединения и т. д. Эти группы интересов получили поддержку крупных благотворительных фондов, что сыграло ключевую роль в их дальнейшем развитии. В частности, исследования, проводимые в Вашингтоне в начале 1990-х годов, показали, что 40% групп интересов были созданы в 1960-е годы и только порядка 25% — после 1970-х годов (Berry, Arons 2003: 33).

Исследователи, подробно изучавшие эффекты деятельности антрепренеров, отмечают, что количество правозащитных организаций и сфера их деятельности определяются, с одной стороны, структурой (составом) НКО, с другой — особенностями акторов, которые поддерживают организации. Эта закономерность имеет и обратный эффект: на стадии возникновения общественных организаций патронаж может стимулировать соперничество между волонтерами за оплачиваемые позиции и поощряет видение организации как производящей услуги, а не как защищающей интересы проекта, требующего волонтерского участия (Jenkins 1978: 307). Поэтому большое внимание уделяется внутренней организации и структуре НКО как фактору их эффективной и стабильной деятельности. Так, было выявлено, что рост профессионализма членов организации способствует ее формализации (Andrews, Edwards 2004: 489).

Структура политических возможностей

Пример Соединенных Штатов демонстрирует значимость для возникновения НКО не только патронажа политических антрепренеров, но и благоприятного политического контекста. Теория структуры политических возможностей позволяет учитывать фактор благоприятных условий для выдвижения общественных требований и их включения в повестку дня. Действительно, многие исследователи (например, Дуглас МакАдам) полагают, что появление новых правозащитных организаций в конце 1950-х годов в Америке было связано с благоприятными условиями для защиты прав афроамериканского населения (Jenkins 1978: 298) на фоне нарастающего общественного недовольства и нестабильности правительства. В этих условиях НКО могут служить инструментом мобилизации общественных ресурсов для отстаивания интересов

тех или иных социальных групп. Кроме того, в теории политических возможностей рассматриваются многие факторы, которые способствуют развитию общественных движений и НКО, такие, как наличие множества центров власти, конфликты элит, соответствующая социальная структура общества и т. д. Эта теория может быть полезной для сравнительных исследований формирования НКО в разных странах и регионах в зависимости от той или иной структуры политических возможностей.

Таким образом, англо-саксонская (либеральная) школа политической мысли связывает развитие некоммерческого сектора (как части гражданского общества) со способностью производить общее благо — как альтернативу государству и рынку, которые не могут обеспечить все многообразие потребностей общества в силу ограниченности ресурсов и/или мотивации (Salamon, Anheier 1996). Дополнительной предпосылкой является, с одной стороны, наличие в обществе особого рода потребностей (гетерогенность общества), которые необходимо удовлетворять, с другой стороны — наличие политических/социальных антрепренеров, способных инвестировать ресурсы в их развитие.

Рассмотренные теории позволяют в первом приближении увидеть зависимость развития НКО от общего политического и социально-экономического контекста. Они показывают, что специфика процесса производства социальных благ и способности государственных и частных институтов удовлетворять общественный спрос оказывают влияние на траекторию развития некоммерческого сектора. Особый импульс этому придает трансформация государства благосостояния. Изменения, которые отражаются на объеме некоммерческого сектора, его качественных характеристиках и особенностях взаимоотношения с бизнесом и государством, являются предметом анализа во второй главе.

§ 4. Исследования российского гражданского общества: от неотоквилианской традиции к экономической теории

В российской исследовательской литературе научная дискуссия о влиянии гражданского общества на демократию и важности таких факторов, как уровень социально-экономического развития, развитость партийной системы, способность элиты

мобилизовать социальные группы также представлена. В данном обзоре показаны аргументы и теории, используемые в исследованиях для объяснения динамики развития гражданского общества в России, а также те, которые остаются в рамках актуальной повестки дня.

В целом уровень вовлеченности российских граждан в деятельность общественных организаций является довольно изученным предметом. Трансформации политических режимов в странах Восточной Европы послужили удобным экспериментом для тестирования тезиса о роли гражданского общества в развитии демократии. Этот аргумент, несомненно, связан с концепцией социального капитала. Одним из примеров имплементации этой аргументации стала работа Николая Петро, который объяснял успешный опыт экономических реформ и управления Новгородской областью накопленным социальным капиталом и системой успешного взаимодействия организаций гражданского общества с региональными властями (Petro 2001). Он продемонстрировал, как различного рода объединения граждан и площадки для диалога с властью способствовали учету мнения граждан в региональной политике, что привело, по мнению автора, к успешному экономическому развитию Новгородской области в конце 1990-х годов. Вместе с тем не всегда этот подход оказывается адекватным инструментом для прогноза политического развития и даже заслуживает критику исследователей, поскольку ведет к искажению интерпретации происходящих процессов (Гельман 2001).

Исследования показывают, что российские граждане не склонны к участию в волонтерской деятельности и объединению усилий для решения коллективных задач. Одно из самых значимых масштабных исследований было реализовано Марком Ховардом (Howard 2003). Основной его вывод (который подтверждается и другими исследованиями) состоит в том, что слабость гражданского общества на постсоветском пространстве обусловлена низким уровнем участия граждан в деятельности общественных объединений (Howard 2003; Якобсон, Мерсиянова, Кононыхина 2011: 8). В целом российские граждане реже (по сравнению с населением стран Западной и Восточной Европы) склонны участвовать в деятельности гражданских объединений. Статистические

данные Центра изучения гражданского общества национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва) показывают, что общий уровень вовлеченности в добровольческую деятельность в некоммерческом секторе в 2008 году составлял 3,02% от численности экономически активного населения (Мерсиянова 2011: 21). При этом если граждане и объединяют усилия для решения значимой проблемы, то это происходит при специфических условиях (например, борьба с подмосковными пожарами, протестные выступления после выборов 2011–2012 годов), что только подтверждает общее правило – низкий уровень волонтерства и непопулярность в российском обществе альтруистического поведения в целом.

Авторы по-разному объясняют низкую степень вовлеченности граждан в деятельность общественных организаций. Так, одной из причин видится советское наследие, которое включает память о советском опыте принудительного членства граждан в общественных объединениях, созданных и контролируемых государством (Uhlin 2009). В некоторых других постсоветских странах, как, например, в Венгрии, либеральные реформы в экономике и общее снижение уровня жизни населения препятствовали объединению граждан и их участию в гражданских и политических организациях (Сох 2013: 285).

Помимо приведенных работ и другие авторы стремятся применить к анализу российского случая теорию гражданского общества в её неотоквилианской версии. Примерами здесь являются работы Сары Линдеман-Комаровой и Дебры Джавелин, которые изучают деятельность разнообразных российских общественных организаций. Они исходят из того, что развитое гражданское общество символизирует демократическое развитие (Javeline, Lindemann-Комарова 2008). Московские исследователи Владимир Якимец и Лариса Никовская также полагают, что развитое гражданское общество способствует конкуренции, открытости и становлению плюрализма, что, в свою очередь, ведет к модернизации системы управления (Никовская, Якимец 2011). Одним из выводов, к которому приходят авторы, состоит в том, что поддержка и развитие межсекторного партнерства будут способствовать демократии и повышению эффективности управления.

Существенный пул работ посвящен анализу той роли, которую гражданские объединения играют в осуществлении, помимо прочего, контрольной функции в отношении государства (Римский, Сунгуров 2002). Эмпирические исследования показывают, что российское гражданское общество состоит в основном из социально ориентированных организаций, обществ взаимопомощи и ресурсных центров, для которых правозащитная деятельность и отстаивание интересов не является приоритетной задачей (Беляева 1995; Беляева, Зайцев 2008; Белокурова 1999; Горный 2012). При этом исследователи показывают некоторые особенности российского гражданского общества.

В частности, ученые констатируют, что гражданское общество в России слабо развито, и практики самоорганизации зачастую не вписываются в его классическую трактовку. Конечно, такие характерные черты российского гражданского общества, как ведущая роль государства в создании и поддержании деятельности некоторых организаций, низкий уровень волонтерства и участия в коллективных действиях, иерархичная система принятия решений противоречат классическим неотоквилианским представлениям о самоорганизации и относительной автономии от государства. Этим объясняется критическая оценка деятельности таких организаций, как ДОСААФ (Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту), организации ветеранов локальных войн и правоохранительных органов и других подобных объединений, которые во многом являются продолжением государственных структур. Исследователи приходят к выводу о сложностях применения теории гражданского общества к российским реалиям (Hemment 2012; Richter 2009; Salmenniemi 2008; Cox 2012). В сущности критика является частью переосмысления теории гражданского общества в целом (подробнее см. второй параграф первой главы). Хотя часть исследований показывает, что гражданское общество сыграло важную роль в падении коммунистических режимов в Восточной Европе, некоторые специалисты рассматривают его в качестве западного институционального паттерна, который не всегда адекватно описывает реалии незападного политического и социокультурного контекста (Kubik 2005: 106; Salmenniemi 2008). Отсюда попытки теоретически осмыслить и эмпирически

оценить применимость теории гражданского общества для российского случая, которые многократно предпринимались отечественными исследователями (Волков 1997; Хархордин 1997; Белокурова 2001; Белокурова, Ноженко, Торхов, Яргомская 2004).

В целом же наличие множества внешних факторов (динамика политического режима и социально-экономических процессов) и разнообразия форм общественного участия (начиная от протестной активности за честные и свободные выборы и заканчивая инкорпорированными в структуры власти общественными организациями) не позволяют однозначно проследить влияние гражданского общества на уровень демократичности политического режима. Поэтому адекватной исследовательской стратегией представляется выбор альтернативных теоретических подходов и концептов, которые позволили бы учитывать российские особенности. В частности, подход Тэды Скочпол является подходящим теоретическим решением, которое и позволяет учитывать роль политических элит, властных институтов и партий в развитии гражданских инициатив.

Роль государства в становлении и поддержании гражданского общества в России довольно глубоко изучена в исследовательской литературе (Howard, цит. по: Salmenniemi 2007: 20). Одним из существенных препятствий на пути становления демократии в России исследователи считают отсутствие развитых партий как важных политических институтов, структурирующих публичное пространство и общественную дискуссию (Salmenniemi 2007: 30). В свою очередь, взаимодействие между организациями гражданского общества и политическими партиями отличается высокой степенью селективности, что позволяет только определенным категориям граждан транслировать свои запросы в политическую повестку дня. Прежде всего, речь идет о широко известном сотрудничестве представителей политической партии «Единая Россия» с такими общественными объединениями, как «Боевое братство» и «Жители блокадного Ленинграда». Как показывают исследования российских регионов, для такого рода взаимоотношений характерны неформальные, непрозрачные сети социальных взаимодействий (между представителями власти и гражданских объединений) (Salmenniemi 2008: 43; Сох 2013: 284). Это, по мнению ис-

следователей, связано с советским наследием, когда для решения той или иной проблемы зачастую требовались личные знакомства (Howard 2003; Uhlin 2009). Постсоветские практики, однако, не всегда повторяют сложившиеся паттерны. Так, исследования работы ветеранских организаций в Санкт-Петербурге и Республике Карелия демонстрируют примеры, когда открытые и прозрачные механизмы законотворческого процесса и формальная аффилиация с органами власти является эффективным инструментом (Kulmala, Tarasenko 2014; Тарасенко, Кулмала 2015).

Второй важной особенностью является асимметрия и ограниченные возможности части третьего сектора обеспечивать представительство своих интересов посредством политических партий. Это связано, в том числе, с сокращением возможностей для представительства интересов различных партийных идеологий в legislatures федерального и регионального уровня. Ограниченность политических возможностей для влияния со стороны институтов гражданского общества свидетельствует о необходимости учитывать этот контекст при оценке их деятельности.

В литературе встречаются попытки охарактеризовать описанные особенности некоммерческих организаций. Например, сложную структуру гражданского общества в российском случае исследователи представляют как «комбинированное гражданское общество», состоящее из объединений граждан социальной направленности, созданных в советское и позднесоветское время, и организаций, предоставляющих услуги своим членам (Cox 2012; Hanley 2013).

В научных работах можно найти несколько вариантов классификаций организаций гражданского общества. Одной из распространенных является разделение на две категории в соответствии с двумя преобладающими функциями организации — отстаивание интересов (прежде всего, речь идет о правозащитных организациях), или предоставление социальных услуг (примерами являются социально ориентированные объединения, производящие услуги) (Salamon, Sokolowski 2010; Andrews, Edwards 2004: 484). Также наиболее часто используется классификация, в основе которой лежит критерий времени их создания в совокупности с источниками финансирования и направлением деятельности. В самом

простом варианте организации дифференцируются как «старые» (слабые, имеющие корни в советском и позднесоветском времени) и «новые» (сильные, возникшие на волне демократического движения в России в начале 1990-х годов) (Jakobson, Sanovich 2010: 289). Согласно этой классификации, «старые» организации политически лояльны органам власти и взамен получают от государства бенефиции (Сунгуров 2009). Их возможности влиять на политику чрезвычайно ограничены. Усложненной версией этой категоризации является разделение организаций, проведенное Александром Сунгуровым, на следующие категории:

(1) НКО, фокусной группой которых являются члены организации (НКО взаимопомощи);

(2) НКО социальной направленности, чья деятельность направлена на решение социальных проблем, касающихся широкого круга граждан (экологические организации);

(3) правозащитные организации.

В этой дифференциации определяющими критериями являются целевая группа, на которую направлена деятельность НКО, и привлечение членов организации к решению общей проблемы. Они во многом определяют и содержание деятельности организации.

Значимость этих параметров учитывается также и в категоризации российских НКО, разработанной финской исследовательницей Мери Кулмала (Kulmala 2013). Она различает три типа организаций, исходя из структуры потенциальных бенефициариев:

(1) организации, основанные на строгом представительстве интересов своих членов;

(2) организации как заинтересованные группы (политизация коллективной идентичности с целью лоббирования интересов более широких слоев населения);

(3) социальные организации, основанные на солидарности интересов определенной группы (ориентация на предоставление услуг).

Последние исследования показывают, что оценка «силы/слабости» гражданского общества, основанная на количестве вовлеченных в деятельность НКО граждан, не всегда является оптимальной концептуальной рамкой. Сложность структуры некоммерческого

сектора выходит за рамки известного дуализма (противопоставления) — старые организации советского типа против новых общественных объединений — приводит к методологическим сложностям эмпирического анализа (Jakobson, Sanovich 2010). Это, как правило, влечет за собой две исследовательские стратегии: (1) сужение эмпирического поля анализа до изучения отдельных НКО в рамках определенного направления или сферы деятельности (экологические организации, правозащитные объединения); или, напротив, (2) обобщения очень высокого порядка, не всегда основанные на сравнительном анализе эмпирических данных. В первом случае картина остается неполной, а во втором — слишком общей.

Наравне с такого рода интерпретациями в литературе можно найти тезис о том, что незначительное количество гражданских объединений и особенности их структуры не обязательно свидетельствуют об их функциональной слабости и неспособности оказывать влияние и отстаивать свои интересы, что подтверждают и результаты недавно проведенных исследований (Cox 2013; Kulmala 2011; Kulmala 2013; Kubik 2005; Тарасенко, Кулмала 2015). Не поддающиеся концептуализации в рамках теории гражданского общества (иерархически организованные, созданные при поддержке властей и имеющие тесные связи с органами власти), но эффективные для достижения целей (при определенных условиях) каналы вовлеченности граждан требуют поиска объяснительных моделей, возможно, в области теорий о лоббистской деятельности заинтересованных групп или корпоративистского типа взаимоотношений общества и государства (Cox 2013; Тарасенко 2009). Особенности их деятельности и механизмов достижения своих целей, однако, нуждаются в дальнейшем изучении и концептуализации с учетом влияния государственных институтов и политического контекста на развитие организаций гражданского общества.

Экономические теории представлены в исследовательской литературе в меньшей степени. Новая институциональная экономика Хансманны, теория общего блага и теория гетерогенности общества не используется авторами для объяснения развития некоммерческого сектора в России. Отсылки к теории провалов государства и рынка напрямую не делаются, однако согласно её

аргументации исследователи справедливо связывают появление множества благотворительных организаций и объединений взаимопомощи в начале 1990-х годов с неспособностью государства проводить адекватную социальную политику (Uhlin 2009; Якобсон, Мерсиянова, Кононыхина 2011). Российские исследователи констатируют сплочение граждан вокруг таких объединений (например, объединения инвалидов), которым были гарантированы минимальные социальные льготы (Якобсон, Мерсиянова, Кононыхина 2011: 17; Белокурова 1999: 278). В большей степени востребована российскими авторами теория политических возможностей, и её аргументы оказываются полезными для объяснения примеров гражданской активности (Здравомыслова 1993; Белокурова, Ноженко, Торхов, Яргомская 2004).

Теория предложения, в которой обозначена особая роль социальных антрепренеров, также не нашла пока применения в российских исследованиях. Вместе с тем очевиден её потенциал, поскольку в качестве внешних антрепренеров, поддержавших общественные организации социальной направленности в условиях социально-экономического кризиса 1990-х годов, могут рассматриваться и западные фонды. Эффекты деятельности этих специфических антрепренеров, несомненно, находятся в фокусе внимания исследователей. Однако оценки вклада иностранного финансирования в деятельность российского некоммерческого сектора серьезно различаются (Henderson 2002; Sundstrom 2005; Chebankova 2013).

Влияние государственной политики на развитие некоммерческого сектора не находит однозначных интерпретаций. В некоторых работах встречается критическая оценка современных тенденций (Неправительственные 2008; Индекс 2013), в других — неоднозначная (Jakobson, Sanovich 2010; Alekseeva 2010), а часть работ показывает позитивные тенденции (Javeline, Lindemann-Komarova 2008). Отсутствие четких отсылок к тем или иным теоретическим перспективам и дискуссиям в этих разноплановых оценках не позволяет сделать более общие выводы о том, какая интерпретация природы и динамики развития гражданского общества наиболее полезна для концептуализации российского случая.

Можно назвать работы, которые призваны комплексно оценить и охарактеризовать модели взаимоотношения гражданского общества и государства в российских регионах. Их авторы показывают, что в региональном дискурсе присутствует как представление о гражданском обществе, противостоящем государству, так и понимание роли НКО в решении социально значимых проблем (Белокурова, Ноженко, Торхов, Яргомская 2004; Белокурова, Яргомская 2004). Применение структурно-функционального подхода позволяет выделить функции организаций гражданского общества «на входе» и «выходе» политической системы. Это, с одной стороны, переводит исследовательскую проблематику в менеджериальную плоскость и связывает их деятельность с различными стадиями процесса управления. С другой стороны, позволяет говорить о функциональном подходе к формированию той или иной модели государства благосостояния. Так, функциональная нагрузка, а именно, сервисная составляющая деятельности некоммерческих организаций, является показателем той или иной модели.

Обращаясь к анализу определенного рода организаций внутри некоммерческого сектора (включая ветеранские организации и проправительственными движениями «Наши» и «Молодая гвардия»), некоторые авторы констатируют изменение практик взаимоотношений между общественными структурами и государственными институтами в некоторых сферах социального обеспечения (Hemment 2009; Salmenniemi 2010; Kay 2011; Kulmala 2013). Так, Мери Кулмала приводит аргументы в пользу формирования корпоративистской модели таких взаимоотношений. Схожие аргументы содержатся в работах Елены Чебанковой (Chebankova 2009: 403) и Елены Здравомысловой, которая характеризует российский случай как селективный корпоративизм (цит. по: Salmenniemi 2007). В то же время некоторые исследователи характеризуют тренд развития в сторону либерализации социальной сферы (Hemment 2009). Александр Сунгуров выделяет несколько моделей взаимоотношений, в зависимости от особенностей организаций, включенных в этот процесс (Сунгуров 2009). В целом же многоплановость и динамичность политики в отношении российских организаций гражданского общества не всегда

позволяют сделать однозначные выводы теоретического порядка (Belokurova, Tarasenko 2013).

В исследовательской литературе тема взаимосвязи общественных институтов и трансформации социального государства в России вызывает все больший интерес. Можно отметить серию работ, посвященных анализу реформ: административной и образовательной реформы (Balsevich, Podkolzina 2011; Grigoriev, Dekalchuk 2015; Алескеров, Головщинский, Клименко 2006; Стародубцев 2011; Magun 2011), пенсионной реформы и последствий монетизации льгот (Обзор 2007; Гельман, Стародубцев 2014), а также других процессов, стимулировавших развитие некоммерческого сектора в социальной сфере. Этот интерес отчасти связан с высокой социальной значимостью происходящих изменений, которые затрагивают все российское общество и определяют уровень его благосостояния. Существует потребность и в том, чтобы описать российский случай и определить его особенности в контексте общемирового тренда трансформации государства благосостояния и нарастания присутствия негосударственных институтов в социальной сфере (Salmenniemi 2007: 25). Тезис о влиянии социальной политики на развитие НКО хотя и звучит в дискуссиях, но очевидно требует более серьезного концептуального оформления. Исследователи сходятся в том, что не только социальный контекст и трансформации советских практик взаимодействия государства и общества, но и роль социальных антрепренеров (в лице западных доноров, бизнеса или религиозных институтов)¹⁰ имеет большое значение для развития некоммерческого сектора.

Следующий блок исследований, сфокусированных на роли некоммерческого сектора в реализации социальной политики, посвящен описанию и попытке оценить происходящие изменения с точки зрения эффективности деятельности НКО и сформулировать сценарии его развития в зависимости от вариаций прово-

¹⁰ Традиционно в качестве социальных антрепренеров рассматриваются публичные акторы, способные вкладывать различного рода ресурсы (время, финансы, инфраструктуру) в общественно полезные нужды. Зачастую к ним относится бизнес, благотворительные фонды, религиозные институты. Русская православная церковь, как известно, играла незначительную роль в решении социальных вопросов, по крайней мере, пока российское правительство не стало сокращать свои социальные обязательства. Вместе с тем различные культурные и этнические организации можно рассматривать в качестве социальных антрепренеров и средством аккумуляции ресурсов для поддержки сообществ.

димой государством политики (Задорин, Зайцев, Римский 2009). Отдельный пул работ анализирует новые принципы управления в рамках «нового менеджериализма» или «нового государственного менеджмента» (new public management) в социальной сфере, где помимо прочего оцениваются механизмы государственного заказа для закупок определенных услуг у некоммерческих организаций (Совершенствование 2011; Романов, Ярская-Смирнова 2007) и привлечения НКО к решению социальных проблем (Беневоленский, Шмулевич 2013).

Одно из исследовательских направлений связано с интерпретацией указанных трендов в рамках концепции публичной политики и описанием новых способов взаимодействия между тремя секторами в качестве примеров межсекторного социального партнерства (Никовская, Якимец 2011). Таким образом, подавляющая часть работ посвящена либо анализу причин и последствий проводимых социальных реформ, либо детальному их описанию и оценке.

Как показывает обзор исследовательской литературы, вопрос о факторах развития некоммерческого сектора в России остается открытым и с точки зрения теоретического осмысления, и с позиции эмпирического анализа. Предпринимаемые политические меры не всегда однозначно сказываются на развитии институтов гражданского общества. Исследователи сходятся во мнении, что новые возможности для финансирования социальных проектов НКО, несомненно, являются важным источником развития последних и передачи позитивного опыта другим организациям и государственным учреждениям. Однако введение дополнительных бюрократических барьеров (проверок и избыточной финансовой отчетности, навязывание статуса «иностранного агента») характеризуется аналитиками как негативный фактор. Таким образом, двоякость проводимого политического курса в отношении НКО не всегда может быть оценена позитивно. Такие системные характеристики, как роль политических партий в структурировании социальных конфликтов и представительстве интересов социальных групп, деятельность социальных предпринимателей (в том числе религиозных организаций и бизнес-сообщества) и роль гетерогенности общества, а также эффекты провалов рынка и госу-

дарства пока недостаточно изучены, для того чтобы делать серьезные обобщения. Адекватная оценка влияния системных факторов на развитие некоммерческого сектора осложняется, в том числе, комплексностью организаций и многообразия их форм взаимодействия с государством.

Резюмируя, можно сказать, что теории, которые показывают роль системных факторов в развитии гражданских инициатив и применяются для объяснения развития российского гражданского общества, практически отсутствуют в научных работах. Поэтому вторая глава книги содержит подробное описание теории социального происхождения, которая связывает развитие некоммерческого сектора с моделью государства благосостояния. Особенности этой модели определяют не только объем некоммерческого сектора, но и его структуру (преобладание организаций, которые предоставляют социальные услуги или защищают интересы). Применение этой теории к развитию некоммерческого сектора позволит показать, как та или иная модель социальной политики оказывает на него влияние. Особенно это актуально для российского случая, поскольку, как показывает обзор исследовательской литературы, есть необходимость в подобного рода анализе.

Глава 2.

Теория социального происхождения и модели развития третьего сектора в странах Европы

Теория социального происхождения рассматривает некоммерческий сектор как часть социальной системы государства, чья роль и масштаб, в свою очередь, являются продуктами целого комплекса исторических факторов. В разных странах модели некоммерческого сектора (гражданского общества)¹¹ сформировались под воздействием сложившихся взаимоотношений между ведущими социальными классами, политическими партиями и бюрократией (path-dependency approach). Поэтому теория позволяет охарактеризовать модели некоммерческого сектора во взаимосвязи с национальными традициями управления социальной сферой. К основным моделям относятся такие, как либеральная, партнерство ради благосостояния, социал-демократическая, задержанная демократизация и традиционная. Эта глава посвящена подробному описанию теории социального происхождения, поскольку она станет основой анализа российского случая в третьей главе. В частности, выделенные для определения той или иной модели развития некоммерческого сектора критерии станут основой эмпирического анализа.

В первом параграфе представлен анализ трансформации государства благосостояния и его моделей, поскольку они, в свою очередь, определяют модель гражданского общества. Последующие параграфы этой главы посвящены описанию четырех моделей.

§ 1. Трансформация государства благосостояния и изменение роли некоммерческого сектора в социальной политике

Теория социального происхождения рассматривает тенденции развития некоммерческого сектора во взаимосвязи с трансформа-

¹¹ По сути разработчики теории не делают различий между понятиями гражданского общества и некоммерческого сектора. В эмпирическом анализе используются только формально зарегистрированные организации, то есть фокус сделан на некоммерческом секторе, поскольку классическое представление о гражданском обществе включает в себя и менее формализованные практики участия.

цией взаимоотношений государства благосостояния. Вместе с тем в исследовательской литературе, посвященной управлению социальной политикой, относительно мало места занимает дискуссия о роли негосударственных (альтернативных) способов производства социальных услуг силами некоммерческих организаций (Lewis 2004: 170). Цель данного параграфа – показать влияние модели социального государства и её трансформации (в частности, либерализации) на становление третьего сектора и его специфической роли в сфере производства социальных услуг и представительстве интересов.

Отправной точкой для концептуализации моделей взаимодействия некоммерческого сектора и государства является концепт государства благосостояния, заимствованный у широко известного датского исследователя Госта Эспинг-Андерсена. Можно выделить два основных подхода, при которых государство благосостояния определяется как:

1. монолитная организация с ограниченными возможностями, существующая наравне с другими организациями (включая рынок и частные домохозяйства);
2. порядок или процесс, состоящий из набора участников, которые определяют противоречивые результаты политического курса (Wagner 2010: 100).

Это разделение принципиально для дискуссии о состоятельности государства благосостояния и/или рынка в производстве общего блага и о выборе модели соотношения этих секторов (государственного и коммерческого) в его производстве. В классической трактовке государство благосостояния определяется как специфическая деятельность государства по обеспечению доходов, здравоохранения, образования, продовольствия и других общественно значимых благ (Barr 1998: 7). В исследовательской литературе, однако, существует критика такой широкой трактовки понятия государства благосостояния, которое приравнивается к «социальной безопасности» или «социальной защите» (Kaufmann 2013: 28). Так, по мнению Кауфманна, этот феномен не сводится к формированию институтов, но содержит взаимосвязь между существующими социальными проблемами и политической борьбой относительно их решения. Учитывать это важно при анали-

зе сущности, причин происхождения и трансформации государства благосостояния.

Другой подход к определению государства благосостояния подразумевает неопределенность результатов проводимой политики, которая подвержена влиянию многих заинтересованных сторон. Как показывает практика, именно такое понимание хорошо описывает современные реалии, поскольку правительственные социальные программы не связаны мотивом абстрактного общего блага, но чрезвычайно разнообразны и становятся объектом влияния множества довольно узких социальных групп (Wagner 2010: 101). Государство благосостояния, как, в частности, указывается в исследованиях, способствует формированию заинтересованных групп, которые стремятся сохранить существующие в сложившейся системе преференции и льготы (Marier 2008: 20). Именно этот подход ближе к тому пониманию, которое используется в данной работе.

Дискуссия о том, какую роль коммерческие и некоммерческие организации должны играть в социальном обеспечении, является одной из самых актуальных на уровне публичных обсуждений. Она, в свою очередь, интерпретируется исследователями в качестве двух основных моделей. Государство может либо регулировать рыночные отношения (либеральная модель), либо собирать налоги и гарантировать их использование во благо общества (социал-демократическая модель) (Wagner 2010: 99). В классической экономической теории государственное регулирование оправдывается тем, что рынок не удовлетворяет потребности в производстве общего блага, поскольку это сопряжено с высокими рисками «проблемы безбилетника» и, соответственно, со снижением доходов. Адепты государства благосостояния приходят к выводу о том, что бюрократия в большей степени способна удовлетворить потребности граждан, чем рынок. Вместе с тем бизнес не заинтересован в том, чтобы государство благосостояния наращивало свои социальные обязательства, потому что это зачастую означает увеличение налоговой нагрузки. Поэтому нормативное предположение состоит в том, что бизнес должен лоббировать более либеральный подход, при котором он сам мог бы вкладывать необходимое количество средств на социальные проекты, то есть контролировать свои расходы.

Особенности налогообложения в значительной мере являются показателями сложившейся модели. Это также актуально и для НКО, которые во многих странах наделены особым статусом организаций общей пользы и пользуются налоговыми льготами. Фискальная политика, в конечном итоге, является отражением модели социального государства и показывает готовность правительства создавать условия для развития частных пожертвований и инвестиций бизнеса в решение социальных вопросов.

Исследователи выделяют несколько источников благосостояния общества, к которым относятся *рынок труда* (доходы от заработной платы), *частные вложения* (индивидуальное страхование), *волонтерство* (семья, добровольные пожертвования граждан и другие формы гражданской активности) и *государство* (регулирование с целью производства общественного блага). Мера ответственности общественных, рыночных и государственных институтов за социальное обеспечение определяет ту или иную модель социального государства: *либеральная* (превалирует в англо-саксонских странах), *консервативная* (распространена в континентальной Европе) и *социал-демократическая* (характерна для Скандинавских стран) (Esping-Andersen 1999: 18). Посткоммунистические государства (в том числе и Россия) относятся к трансформирующемуся государству благосостояния. В частности, утрачиваются признаки смешанной модели, включающей характеристики социал-демократической (широкая система социальных гарантий и доступ к базовым социальным услугам) и консервативной модели (стратификация внутри системы социальных гарантий) (Cook 2007: 9). И одновременной приобретаются характеристики либеральной модели. Обозначенные модели определяют не только объем предоставляемых государством услуг, но и спектр тех социальных групп, которые получают гарантированную социальную помощь от государства, а также способы реализации социальной политики в целом. Анализ сложившейся модели социального государства позволяет объяснить не только объем, но и характер присутствия негосударственных институтов (в данном случае НКО) в социальной политике.

Общепризнанным феноменом в современном мире является трансформация государства благосостояния и соответствующих

моделей управления социальной политикой. Исследователи выделяют два вида трансформаций: (1) наращивание социальных обязательств и расширение государства благосостояния и (2) сокращение социальных гарантий, передачу части предоставляемых услуг на откуп рынка и граждан, другими словами, либерализацию государства благосостояния. Их коренное различие состоит в том, что в первом случае это встречает поддержку в обществе и среди политиков и бюрократов. А во втором случае, сокращение обязательств и либерализация сопряжены с препятствиями политического и бюрократического характера (Maier 2008). Можно выделить три основных подхода, которые объясняют либерализацию (то есть сокращение социальных обязательств, гарантированных государством): функциональный подход, теория властных ресурсов, а также теория культурных изменений и научение лучшим практикам (policy learning) (Köppe 2008).

Функциональный подход выделяет объективные факторы, которые отвечают за динамику государства благосостояния. Речь идет о том, что высокий уровень экономического развития, индустриализация и «старение» населения приводят к увеличению социальных расходов и расширению социальных прав (Зеликова 2014). Так, например, в некоторых странах континентальной Европы преобладание населения пенсионного возраста приводит к тому, что меньшая (по количеству), работоспособная часть населения обеспечивает большую часть социума (Marier 2008). Демографический рост, старение населения и финансовый кризис требуют увеличения затрат на пенсии и здравоохранение. Адепты функционального подхода показывают, что правительствам приходится реагировать на эти вызовы и прибегать к таким управленческим решениям, как приватизация социальных услуг и аутсорсинг, развитие рынка, деволюция и децентрализация управления социальной сферой.

Помимо демографического фактора, влияние оказывают рост общества знания и распространение гибких, краткосрочных трудовых контрактов, в результате чего долгосрочные коллективные соглашения перестают быть нормой. В этих условиях индивидуальные страховые социальные пакеты и гибкая система социального обеспечения главным образом отражают предпочтения по-

требителей. Как результат, новые, негосударственные организации, обеспечивающие социальное страхование и предоставление социальных услуг приходят на смену всеобщим государственным программам. Таким образом, согласно функциональному подходу, демографические и социально-экономические изменения в структуре общества становятся существенным фактором трансформации государства благосостояния (Körre 2008).

Подход, который ставит во главу угла *распределение властных ресурсов*, объясняет приватизацию социальной сферы и/или наращивание правительственных обязательств деятельностью заинтересованных групп и политических партий. В частности, активность профсоюзов и левых политических партий провоцирует развитие государства благосостояния. Например, немецкие профсоюзы обычно препятствуют сокращению социальных обязательств. И наоборот, опыт Великобритании и Швеции показывает, что социальные реформы несомненно более эффективны в случае, когда влияние профсоюзов нивелируется. Средний класс и представляющие его интересы политические партии предпочитают более рационально использовать сумму уплачиваемых налогов и готовы платить за частные школы и медицинское обслуживание. Поэтому, приходя к власти, они проводят политику сокращения классического государства благосостояния, перераспределяющего налоги, в пользу снижения налогообложения и создания рынка социальных услуг. Кроме того, социал-демократы также способны сокращать социальные расходы с целью повышения эффективности управления (примером может служить Швеция) (Körre 2008: 10).

Еще один аргумент значимости существующих центров власти состоит в том, что фрагментированные политические системы в меньшей степени подвержены сокращению социальных расходов, поскольку в них выше необходимость достижения согласия по поводу модели управления. Чтобы договориться, большому количеству политических сил требуются серьезные ресурсные затраты. Исследователи, в частности, ссылаются на роль ветоакторов, которые способствуют сохранению статус-кво и стабильности политического курса (Tsebelis 2002). Централизация власти благоприятствует проведению реформ, о чем свидетельствуют приме-

ры авторитарных модернизаций (Травин, Маргания 2011). Однако часть авторов не разделяет этот вывод, полагая, что в политических системах, где власть рассредоточена и ответственность размыта, легче проводить реформы, поскольку избирателям сложнее наказать коалиционное правительство (Pierson 1994). Это сглаживает проблему политической ответственности и позволяет реализовывать непопулярные в обществе реформы, в том числе сокращать социальные расходы государства.

Отдельный аргумент в этом подходе связан с заинтересованностью бюрократов, которые стремятся расширить свои полномочия по регулированию и контролю за счет приватизации социальной сферы. Это объясняется тем, что включение либеральных идей, особенно в социальной сфере, в политическую повестку дня не всегда оказывается оптимальной и доступной для политиков стратегией, поскольку она подразумевает непопулярные в обществе меры. Примеры Швеции и Германии свидетельствуют о том, что комиссии чиновников принимают решения, которые определяют долгосрочные реформы. Между бюрократами, принимающими решения, существует широкий консенсус вне зависимости от политических предпочтений. Он возникает потому, что доступ к полной информации есть только у узкого круга лиц (специалистов, принимающих решения). При этом они стремятся ограничить влияние ветоакторов, что позволяет им проводить политический курс в жизнь (Howard 1999; Marier 2008). Рыночные реформы эффективны при условии, что члены комиссий ориентированы на технические, а не политические аргументы. К тому же количество принимающих решение бюрократов должно быть ограничено. Поэтому во многих случаях неолиберальные идеи были поддержаны и проведены в жизнь бюрократией. Так, несмотря на то что в 1980-е годы в Германии ни одна политическая партия напрямую не призывала к сокращению государственных гарантий, эксперты в области социальной политики постепенно проводили либерализацию системы здравоохранения (Zimmer 2001: 120).

Теория культурных и идеологических изменений и научение лучшим практикам показывает, что проблемы и пути их решения формулируются на уровне дискурса и обсуждения принятых норм, в результате чего происходит пересмотр существующих институтов

и практик. Примером такого подхода является теория политических потоков Кингдона — она рассматривает идеологические ресурсы в качестве определяющих факторов изменения политического курса (Kingdon 2003). Часть исследований этого направления сфокусированы на особенностях самих идей и механизмах, при помощи которых они становятся двигателями изменений.

В рамках этого объяснительного блока также анализируется опыт управления, который может переходить в виде лучших практик из одной сферы в другую. В частности, бизнес-технологии и подходы в экономической политике становятся актуальными для социальной политики в виде нового государственного менеджмента. Помимо обмена механизмами реализации политики из разных сфер можно говорить и о перенимании опыта стран друг у друга. Особенно это актуально в странах Европейского Союза, который организует специальные форумы и обсуждения социальной политики с участием представителей стран-членов ЕС для координации и обмена опытом. Этот механизм воздействия получил название «открытого метода координации», который активно используется в тех сферах, где ЕС не имеет возможности прямого регулирования, а может лишь организовать взаимное обучение и обсуждение применяемых механизмов политики, а также формулировать «мягкие» рекомендации (Wallace 2010). Такие же форумы для взаимного обмена опытом разных стран организуют и другие международные организации, что способствует сближению их политических курсов. Это, по сути, составляет часть теории обучения лучшими практиками.

Обобщая описанные подходы, объясняющие либерализацию государства благосостояния, можно выделить несколько блоков. Первый блок теорий связан с объективными изменениями в демографической структуре населения (функциональный подход). Второй подчеркивает деятельность заинтересованных групп (как политических, так и бюрократических). Третий подход также ставит во главу угла неполитические факторы: идеологию внешнего давления глобального рынка и надгосударственных институтов, которые стимулируют внедрение рыночных механизмов управления социальной сферой. Эти различия в объяснениях важны для того, чтобы проанализировать те факторы, которые повлияли на

привлечение организаций третьего сектора в качестве провайдеров социальных услуг.

Сегодня трансформация принципов государства благосостояния является общемировым трендом. Пионерами в этом направлении были англосаксонские страны. Так, классическим примером является Великобритания начала 1980-х годов. Став премьер-министром, Маргарет Тэтчер приняла несколько серьезных мер по ограничению влияния такой значимой заинтересованной группы, как профсоюзы, которые были основным форпостом отстаивания и расширения государственных социальных гарантий. Этот серьезный поворот в политике затронул принципы распределения социальных обязательств между обществом и государством и до сих пор широко обсуждается в публичных дискуссиях о необходимой степени присутствия государства в социальной сфере и транслируется элитами в качестве концепции «маленькое государство — большое общество» (small state — big society)¹².

Несмотря на многоплановость и неоднозначность реформ президента Рональда Рейгана, часть их также принято характеризовать в качестве либеральных. Примером может служить ослабление государственного регулирования промышленности, сельского хозяйства и социальной сферы в 1980-е годы в США (Усанов 2014). Основным принципом нового политического курса стала ориентация на рыночные механизмы и потребности покупателей соответствующих социальных услуг.

Один из самых известных исследователей современного неолиберального подхода Дэвид Харви выделяет несколько ключевых показателей перехода к либеральным принципам управления социальной сферой: приватизация, ослабление государственного регулирования (дерегулирование) и уход государства из значительной части социальной сферы (Harvey 2005). На практике эти процессы находят отражение не только в количественных показателях (снижение затрат государства на социальное обеспечение), но и в качественных изменениях (сокращение государственных программ и учреждений, их замещение рынком и приватизацией системы социального обеспечения) (Cook 2007: 10).

¹² См., например: «The Big society»: civic participation and the state in modern Britain. — URL: <http://www.historyandpolicy.org/papers/policy-paper-103.html>.

В целом можно выделить три основных критерия, которые позволяют охарактеризовать либерализацию социального государства. Они раскрывают механизмы вовлечения организаций третьего сектора в процесс производства социальных услуг. Данные критерии будут использоваться для анализа российского случая (см. третью главу), чтобы выделить те основания, по которым законодательные изменения в сфере некоммерческих организаций и пересмотр принципов управления социальной политикой в России могут быть отнесены к неолиберальным трендам. Это позволит охарактеризовать особенности реформ, реализуемых в системе социального управления.

Итак, к числу основных показателей либерализации социального государства можно отнести следующие: изменение роли государства в системе социального обеспечения, сокращение социальных расходов на социальные программы, изменение роли граждан.

Изменение роли государства в системе социального обеспечения. Показателем является приватизация социальной сферы и появление новых способов управления социальной политикой, которые предполагают увеличение модерационных функций государственных органов и сокращение непосредственного участия государственных учреждений в производстве услуг. Отчасти это связано с процессами глобализации и привнесением рыночных принципов в управление государственными организациями. В частности, новый государственный менеджмент и различные способы аутсорсинга свидетельствуют о применении бизнес-стратегий в государственном управлении с целью снижения издержек и повышения его эффективности. Результатом является переструктурирование функций государственных органов. Если раньше они выполняли весь цикл работ от планирования до реализации социальных услуг, то теперь провайдерские обязательства сокращаются, а контроль над перераспределением бюджетных средств и исполнением становится более значимой составляющей. Таким образом, происходит децентрализация процесса управления (передача некоторых бывших государственных задач на аутсорсинг) и увеличение контролирующей и регулирующей составляющей (например, по созданию благоприятного налогового режима и конкурсных процедур).

Сокращение государственных расходов на социальные программы. Отчасти это производное от изменений первого порядка, поскольку конкурсные процедуры позволяют выбрать менее затратные проекты и произвести приватизацию зачастую экономически неэффективных государственных учреждений социального обеспечения. Кроме того, выделение средств не значительным категориям граждан, а индивидуальное и целевое финансирование отдельных программ и проектов позволяют сократить издержки на социальное обеспечение. Развитие таких рыночных механизмов, как страхование при помощи частных компаний, позволяет также перенести бремя издержек с государства на общество.

Изменение роли граждан. Ориентация на потребности покупателя (адресная помощь неблагополучным семьям и гражданам) приходит на смену эгалитаризму и идеалу равенства. Теперь для получения социальных бенефиций от государства граждане вынуждены расширять свои знания о том, как работает система социального обеспечения, какие возможности она предоставляет и что необходимо сделать, чтобы ими воспользоваться. Помимо этого, повышение ответственности граждан за свое благополучие (например, управление накопительной частью пенсии, частное социальное страхование, повышение квалификации и уровня образования) приводит к тому, что они из пассивных потребителей становятся покупателями на рынке социальных услуг.

Неолиберальные тренды, таким образом, преобразуют модель государства благосостояния, пересматривая меру ответственности общества, рынка и государства за социальное обеспечение. В целом реализация социально значимых проектов становится задачей не только государства, но в большей степени — организаций третьего сектора, что оправдано с точки зрения либерально окрашенной политики сокращения государственных расходов на социальные нужды и повышения эффективности управления. Ставка на негосударственные структуры делается с учетом способности НКО осуществлять предоставление социально значимых услуг населению со значительно меньшими затратами (в отличие от государственных органов власти и учреждений). К тому же инновационный характер деятельности некоммерческих организаций и создание новых социальных технологий делает их бо-

лее успешными в решении определенного круга задач (Ондрушек 2003). Сокращая бюджетные издержки и внедряя новые технологии, организации третьего сектора становятся востребованными в деле развития сферы социальных услуг. Таким образом, деятельность некоммерческих организаций по производству социальных услуг, профессионализация и маркетизация их деятельности оказываются напрямую связанными с неолиберальными трендами.

Либерализация государства благосостояния проявляется не только (и не столько) в снижении затрат на социальные нужды, но в приватизации системы социальной защиты и создании рынка социальных услуг. Организации гражданского общества, более эффективные в фандрайзинге и привлечении волонтеров, способные оперативно справляться с определенными социальными проблемами, становятся востребованными на этом рынке. В результате экспансия сервисной экономики и приватизация системы социальной защиты стали движущими факторами увеличения численности некоммерческого сектора во всех европейских странах (Anheier 2002). Несомненно эти преобразования влекут за собой не только количественные, но и качественные изменения некоммерческого сектора. Так, выход НКО на рынок социальных услуг приводит к маркетизации и росту их профессионализма. Помимо европейских стран, примером таких тенденций также может служить Латинская Америка, где либерализация системы социального обеспечения способствовала развитию минималистской концепции государства и поощрению участия некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг (Salmenniemi 2007: 25). Опыт этих стран показывает, что либерализация влечет за собой реформирование взаимоотношений между обществом и государством, а именно, стимулирует развитие некоммерческого сектора и приводит к изменению его качественных характеристик.

Исследователи выделяют несколько вызовов для третьего сектора, ставших актуальными в связи с реформированием роли НКО в социальном обеспечении. Так, Джереми Кендолл и Гельмут Анхайер называют следующие тренды, которые связаны не только с изменениями в самом секторе, но и с переосмыслением его роли в обществе и академическом мире (Anheier, Kendall 2001: 8):

1. Изменение объема/размера и значимости организаций третьего сектора.
2. Изменения во взаимоотношениях между государственным и частным секторами и трансформация границ между ними.
3. Проблемы ответственности и кризис легитимности.
4. Пересмотр концепции гражданского общества.

Качественные трансформации гражданского общества являются общепризнанным фактом в силу объективных причин развития сервисной экономики. Поэтому осуществление деятельности НКО только усилиями волонтеров в условиях несистематичной поддержки социальных антрепренеров, берущее свое начало в XIX веке, сегодня вряд ли возможно. Вовлечение организаций третьего сектора в реализацию социальных проектов при поддержке правительственных грантов при определенных условиях может привести к их инкорпорированию в систему социального обеспечения. Выше уже отмечалось увеличение уровня профессионализации НКО и снижение значимости волонтерства, а также бюрократизация их деятельности, что может уменьшать роль горизонтального способа принятия решения в организациях (Armony 2004: 33). В результате включения некоммерческих организаций в реализацию социальных проектов сектор в целом претерпевает существенные качественные изменения и становится более дифференцированным. В частности, одни организации, производя социальные услуги, становятся коммерческими или социальными предпринимателями. Другие — все больше напоминают полугосударственные бюрократические структуры по характеру деятельности, финансированию и составу. Поэтому, как подробнее описано во второй главе, посвященной европейским моделям развития некоммерческого сектора, неравномерность и эклектичность являются отличительными чертами современного состояния некоммерческого сектора во многих странах.

Важным механизмом регулирования деятельности некоммерческих организаций в сфере предоставления социальных услуг является присваиваемый им статус «общественно полезных» или «социально значимых» организаций. Законодательство и практика наделения этим статусом различаются, однако основной принцип остается неизменным: организации, деятельность которых приносит обще-

ственную пользу, в большей или меньшей степени поощряются и поддерживаются государством при помощи налоговых льгот и возможности получать государственные субсидии и гранты. Основные льготы могут касаться следующих разновидностей налогов: (1) налог на гранты, пожертвования и членские взносы; (2) налог на коммерческую деятельность; (3) инвестиционный налог; (4) налог на недвижимость; (5) налог на дарение и наследование (Moore, Hadzi-Miceva, Bullain 2008). Многие страны также включают в этот список налог на добавленную стоимость для НКО и организаций, сотрудничающих с такими НКО по вопросам общественной полезности. Особый налоговый режим, таким образом, призван стимулировать общество и рынок вкладывать средства в деятельность этих организаций и, таким образом, развивать предоставление социальных услуг негосударственными провайдерами.

Вовлечение НКО в систему производства социальных услуг серьезно критикуется адептами теории гражданского общества, которые видят в долгосрочном сотрудничестве НКО с государством потерю их независимости и разрыв связей с интересами членов организаций. Поскольку организации третьего сектора приобретают черты коммерческих и бюрократических структур и теряют свои традиционные черты (волонтерство, некоммерческий характер деятельности), стоит вопрос о том, стоит ли их наделять особым статусом, который дает налоговые преференции. Иными словами, ориентация организаций на благо общества (а не ради извлечения прибыли, в том числе для предоставления дополнительных услуг целевым группам) все больше размывается. По факту оказывается, что деятельность некоторых организаций может быть полезной для её членов или что в выигрыше остаются определенные коммерческие и правительственные организации, однако общество в целом проигрывает. Этот тренд исследователи интерпретируют как кризис легитимности некоммерческого сектора (Weisbrod 1997: 548; Salamon 1999: 14).

Осмысление этих качественных изменений некоммерческого сектора приводит к появлению новых концепций (например, понятие «гибридных организаций», которое было рассмотрено в третьем параграфе первой главы). Рассмотренные тренды также соотносятся с особенностями управления социальной сферой,

объясняя усиливающееся взаимодействие между государственными и негосударственными организациями в рамках концепта «плюрализм в социальном обеспечении» (Evers, Laville 2004). Этот феномен описывает многосложную конкурентную среду рынка, состоящую из коммерческих, общественных и государственных производителей услуг (Zimmer 2001: 122).

Подводя итоги, следует обратить внимание на то, что исследователи связывают начало трансформации государства благосостояния с комплексом факторов как политического (представительство консерваторов, роль идеологии), так и неполитического характера (роль бюрократии и заинтересованных групп, влияние глобализации и распространения бизнес-технологий в социальной сфере). Для трансформации (либерализации) государства благосостояния характерно снижение роли государства в непосредственном обеспечении населения социальными услугами и сокращение соответствующих затрат, развитие социального предпринимательства и приход негосударственных институтов на рынок социальных услуг, кристаллизация стратегий граждан-покупателей (а не пассивных потребителей) социальных услуг. Эмпирические примеры и наблюдения показывают, что на качественные изменения взаимоотношений между государством, рынком и некоммерческим сектором влияют неолиберальные тренды. В последние десятилетия они рождают спрос на негосударственные институты и механизмы, способные снять с государства часть обязательств. На теоретическом уровне это означает пересмотр обязательств по обеспечению социального благополучия граждан между рынком, общественными институтами (семья и объединения граждан) и государством в сторону сокращения роли последнего.

Взаимосвязь между моделями социальной политики и особенностями развития некоммерческого сектора (преобладающая роль в обществе, размер, источники финансирования и участие граждан) представлены в теории социального происхождения. Именно в этой концепции рассматривается модель государства благосостояния и особенности её формирования в качестве системного фактора развития некоммерческого сектора.

§ 2. Теория социального происхождения

В теории социального происхождения (social origin theory) сложившаяся система социального обеспечения, или модель государства благосостояния, обуславливает взаимоотношения между общественными и государственными институтами и таким образом определяет качественные характеристики некоммерческого сектора. Иными словами, объем социальных обязательств и специфическая роль в процессе формулирования (функция представительства интересов) или реализации социальной политики (функция предоставления услуг, выполняемых рынком и некоммерческим сектором), определяется той или иной моделью социального государства. Таким образом, некоммерческий сектор является производной социальной системы государства, которая определяет особенности его развития (Salamon, Sokolowski 2010: 15). При этом подавляющее число социальных систем стран мира относится к той или иной модели государства благосостояния, где правительство в различной степени реализует социальные обязательства, привлекая рыночные механизмы и используя возможности общества осуществлять благотворительную деятельность.

В целом задача теории социального происхождения состоит в том, чтобы объяснить различия в качественных характеристиках и объеме некоммерческого сектора в кросснациональной перспективе. Так, страны существенно отличаются по количеству трудоустроенных в некоммерческом секторе (см. табл. 1):

Таблица 1

Количество трудоустроенных граждан в некоммерческом секторе, в процентах от общего объема занятого населения (Salamon, Sokolowski 2010)

Страна	Процент трудового населения, занятого в некоммерческом секторе (%)	
	1990-е годы	Начало 2000-х годов
Россия	Нет данных	1,2
Венгрия	0,8	2
Италия	1,8	4,3
Чили	Нет данных	5
Германия	3,7	6,8
Япония	2,5	8
Франция	4,2	9

Страна	Процент трудового населения, занятого в некоммерческом секторе (%)	
	1990-е годы	Начало 2000-х годов
США	6,9	9,2
Швеция	2,5	9,8
Великобритания	4	11
Канада	Нет данных	12,3
Нидерланды	Нет данных	15,9

Согласно расчетам Саламона и Анхайера, доля граждан, трудоустроенных в некоммерческом секторе, в различных странах колеблется от 1,2% в России до 15,9% в Нидерландах в 2000-х годах. Средний показатель составляет 7,9%. Низкие показатели трудоустройства характерны для стран Восточной Европы и Латинской Америки, высокие показатели — для скандинавских обществ и стран англо-саксонского мира. Динамика трудоустройства в некоммерческом секторе также очевидна. В соответствии с представленными в табл. 1 данными, численность граждан, задействованных в работе НКО, в разы выросла за последние десятилетия.

Теория социального происхождения позволяет объяснить формирование нескольких моделей некоммерческого сектора, которые различаются по тому, какая функция организаций третьего сектора (представительство и защита интересов или производство социальных услуг) в большей степени востребована и как это связано с особенностями сложившегося государства благосостояния:

1. социально-демократическая модель (Швеция, Норвегия);
2. модель партнерства благосостояния / корпоративистская модель (Германия, Франция);
3. либеральная модель (США, Великобритания);
4. модель запоздалой демократизации (Польша, Россия, государства Латинской Америки);
5. традиционная модель (Кения, Пакистан).

Каждая модель описывается в соответствии с пятью критериями:

- размер некоммерческого сектора;
- доля волонтеров, привлекаемых в деятельности некоммерческих организаций;

- объем правительственной поддержки деятельности некоммерческих организаций;
- объем благотворительной поддержки деятельности некоммерческих организаций;
- роль организаций третьего сектора в представительстве интересов граждан.

На основе кросснационального сравнения статистических данных, Саламон и Соколовски по этим критериям характеризуют модели гражданского общества (см. табл. 2).

Таблица 2

Характеристики моделей гражданского общества (Salamon, Sokolowski 2010)

Модель/ Критерии	Размер сектора (доля занятых)	Доля волонтеров	Правительственная поддержка	Благотворительная поддержка	Представительство интересов
Либеральная	Большой	Средняя-высокая	Средняя-незначительная	Средняя-высокая	Меньше, чем объем услуг
Партнерство благосостояния	Большой	Незначительная-средняя	Высокая	Незначительная	Меньше, чем объем услуг
Социально-демократическая	Большой	Высокая	Средняя	Средняя	Больше, чем объем услуг
Запоздалая демократизация	Небольшой	Незначительная	Незначительная	—	—
Традиционная	Небольшой	Средняя-незначительная	Незначительная	—	Меньше, чем объем услуг

Важно отметить, что классификация моделей развития некоммерческого сектора является продуктом выявления более общих закономерностей развития и характера взаимоотношений между ведущими политическими и социально-экономическими силами в обществе. Так, в США, как и в Великобритании, где сложилась либеральная модель, ведущие политические силы не поддерживали идею государства благосостояния, поэтому для удовлетворения социальных потребностей в этих странах стали формироваться те общественные объединения и заинтересованные группы, которые брали на себя функцию защиты интересов определенных социальных групп. Это согласуется и с представлениями граждан о том, какую роль государство должно брать на себя в социальной сфере. Традиционно в Соединенных Штатах общественное мнение

ние настроено против вмешательства правительства в сферу социального обеспечения (Salamon 2001: 19). В частности, 58% американских граждан считают, что важно обеспечить индивидуальную свободу в выборе жизненных целей без вмешательства государства, и только 35% полагают, что государство должно быть активным, для того чтобы обеспечить гарантию от бедности. В Великобритании 55% жителей считают активную роль государства в социальном обеспечении важной.

В Германии, где сложилась модель *партнерства ради благосостояния*, в начале XIX века государство, поддерживаемое сильными землевладельцами, создало государственную систему социального благосостояния, в которой значительную роль играли церковные объединения. Результатом стало формирование принципа субсидиарности, который состоял в том, что ответственность за решение социальных проблем лежит на местных объединениях, прежде всего, церковных общинах, коммунах и организациях соседства и других социальных групп (Salamon, Anheier 1996: 33). Таким образом, сложились тесные рабочие взаимоотношения между государством и некоммерческими организациями, что способствовало развитию государства благосостояния и значительного по объему привлекаемых рабочих мест некоммерческого сектора.

Примером этой же модели является Франция, где в конце XVIII века правящая элита разрушила волонтерские институты, созданные церковью, и предприняла попытки создать государство благосостояния за счет собственных финансовых средств и административного ресурса. Однако деятельность католических школ начального и среднего образования не стала маргинальной. Кроме того, примерно в это же время возникли общественные организации и гражданские инициативы, которые стали активно развиваться. Таким образом, государственная социальная политика реализовывалась наравне с некоммерческим сектором, до тех пор пока в 1980-е годы правительство социалистов не предприняло попытку привлечь некоммерческие организации к осуществлению государственной социальной политики, оказывая финансовую помощь общественным организациям. Новая политика привела к формированию тесных взаимоотношений между государством и некоммерческим сектором, ко-

торые напоминают традиционные корпоративистские режимы (Salamon, Anheier 1996: 34).

В таких странах, где сложилось модель партнерство ради благосостояния, подавляющая часть населения поощряет серьезное присутствие государства в социальной сфере: во Франции — 64%, в Германии — 62%, Испании — 76% (результаты опросов 2011 года)¹³.

Социально-демократическая модель, в основном, развивалась в Скандинавских странах: Норвегии, Швеции, Дании и Финляндии. Общими чертами для них является относительно развитый по объему некоммерческий сектор, что достигается благодаря высокому уровню вовлечения волонтеров в деятельность гражданских объединений. При этом, организации в большей степени вовлечены в деятельность по представительству интересов, нежели в сферу производства социальных услуг. Поэтому вклад правительства в финансирование деятельности некоммерческого сектора относительно небольшой, в то время как доходы от членских взносов, пожертвований и платы за услуги в досуговых организациях (прежде всего, спортивных клубах), составляют серьезную долю прибыли.

Модель запоздалой демократизации, к которой относят и Россию, отличается слабостью некоммерческого сектора во всех отношениях: уровень членства в организациях, слабость сервисной функции и деятельности по представительству интересов граждан. Однако, как показывают эмпирические свидетельства, эта модель также подвержена влиянию неолиберальных трендов и пересмотру принципов управления социальной сферой. В результате этого процесса расширяется пул финансовых возможностей, предоставляемых правительством, для реализации социально значимых проектов. Подробно российский случай проанализирован в третьей главе книги.

Традиционная модель выходит за рамки данной книги, поскольку получила распространение в странах Южной Африки и Индии. Для нее характерны очень ограниченные возможности получения государственной поддержки для организаций третьего сектора. В то же время уровень волонтерства в них довольно высокий. Самые распространённые сферы деятельности НКО здесь — это борьба с бедностью и социально-экономическое развитие.

¹³ Pew Research Centre's Global Attitude Project. — URL: <http://www.pewglobal.org/2011/11/17/the-american-western-european-values-gap/>.

Все описанные модели сегодня оказываются под воздействием неолиберальных трендов и приобретают новые качественные характеристики. Как показал приведенный выше обзор подходов к трансформации государства благосостояния, функциональный аргумент состоит в том, что высокий уровень экономического развития, индустриализация и старение населения заставляют политиков наращивать социальные обязательства. Это приводит к развитию государства благосостояния: увеличению социальных расходов и расширению социальных прав. Возможности государства, однако, не безграничны. Неофункционалисты показывают, что социальные и экономические изменения стимулируют приватизацию социальных услуг и развитие рынка. В частности, изменение приоритетов граждан, заинтересованных в качественном социальном обслуживании, и серьезные правительственные затраты способствуют деволюции и децентрализации управления социальной сферой. Результатом этих изменений является та или иная модель привлечения коммерческих и некоммерческих организаций к системе социального обеспечения (Кörre 2008). Очевидно, что функциональный подход тесно связан с экономическими объяснениями развития некоммерческого сектора, которые показывают, что дисфункции рынка и государства приводят к развитию альтернативных форм производства общественного блага. Теория социального происхождения, однако, видит среди определяющих факторов также особенности сложившихся взаимоотношений между политическими элитами и ведущими социальными группами в обществе.

Теория социального происхождения включает в себя объяснительную схему, которая определяет пять типов социальных акторов, наделенных политической властью и влияющих на размер, структуру и роль институтов гражданского общества в политической и социальной сфере:

1. Социально-экономические классы.
2. Социально-демографические группы (этнические, религиозные, географические, племенные).
3. Бюрократия и политические партии.
4. Религиозные институты.
5. Роль «ведущих» и «периферийных» стран (Salamon, Sokolowski 2010).

Вариации сложившихся взаимоотношений между этими социальными акторами определяют, по мнению исследователей, ту или иную модель распределения полномочий в социальной сфере. В свою очередь, особенности этих акторов обусловлены такими макроструктурными условиями, как уровень экономического развития общества. Они обуславливают роль, которую каждый из элементов играет в развитии той или иной модели гражданского общества.

Социально-экономические классы включают в себя основные социальные группы в доиндустриальном и индустриальном обществе: феодалы и крестьяне; коммерческий и индустриальный средний класс (буржуазия) и рабочие. В тех случаях когда вследствие индустриализации начинают формироваться рабочие организации, а феодалы все еще остаются значимыми акторами, партнерство ради благосостояния является наиболее вероятной моделью развития гражданского общества (Salamon, Sokolowski 2010). Скорее всего, этот сценарий будет развиваться в контексте относительно консервативных религиозных институтов, стремящихся к альянсу с государственными структурами и сильными феодальными элементами.

Социально-демократическая модель, как правило, развивается в контексте слабых феодальных элементов и серьезного противостояния между рабочим движением и буржуазией. Функция государства здесь состоит в урегулировании социального конфликта между двумя социальными группами, что приводит к усилению гарантированной социальной поддержки. Либеральный паттерн развивается в условиях слабых феодальных элит и господства индустриальной элиты. При этом рабочее движение здесь ослаблено в силу этнических, религиозных или других разногласий. В результате государственные социальные гарантии ограничиваются лоббированием интересов буржуазии, которой удастся навязать передачу социальных функций на откуп благотворительности и частным некоммерческим группам (private nonprofit groups). Модель запоздалой демократизации характеризуется относительно поздней индустриализацией, что приводит к отсутствию сильной буржуазии и рабочего движения.

Социально-демографические группы, рассматриваемые в теории социального происхождения, включают в себя культурные,

этнические, религиозные и др. Их значение для развития гражданского общества определяется политическими институтами и их взаимосвязями с социально-экономическими классами. Как было показано выше, в теории гетерогенности также присутствует этот фактор — этническая, культурная и религиозная структура общества, требующая удовлетворения специфических социальных запросов, в ответ на которые развиваются гражданские объединения.

Несмотря на схожую гипотезу о важности гетерогенности общества для развития некоммерческого сектора, теория социального происхождения иначе аргументирует эту взаимосвязь. В частности, социально-демографические группы рассматриваются здесь как потенциально препятствующие консолидации социально-экономических классов, что может спровоцировать задержку развития социальной политики. Именно этот фактор является важным для развития либерального паттерна в Соединенных Штатах Америки, где конфликт между «белым» населением и афроамериканцами внутри рабочего класса долгое время сдерживал консолидацию его усилий и требований социальных гарантий. В результате некоммерческий сектор стал развиваться в сфере социальной защиты в основном за счет частных пожертвований. А внимание американского правительства к некоммерческому сектору проявилось только после Второй мировой войны с началом финансирования некоммерческих социальных проектов. В других странах межэтнические конфликты также тормозили наращивание социальных гарантий, гарантированных государством.

Бюрократия как основной управленческий аппарат и *политические партии* как представители общества, суть деятельности которых — контролировать государственный аппарат, являются третьим важным элементом в объяснении трендов развития гражданского общества. Формы и методы общественного (в лице политических партий) контроля государства, влияют на механизмы, с помощью которых государственные институты выстраивают взаимоотношения со всеми социальными институтами. В демократиях политические партии выражают интересы определенных социальных классов и их политически активных групп. Очевидно, что социальные интересы только опосредованно могут оказывать

влияние на проведение того или иного политического курса, в выборе которого значительную роль играет бюрократия. Динамика их взаимоотношений с бюрократическими институтами управления отражается на особенностях проводимой социальной политики и взаимоотношениях с гражданским обществом. Например, неомогенное по этническому составу и разрозненное рабочее движение в Соединенных Штатах соответствовало борьбе между основными политическими партиями, что повлияло на формулирование более либеральной (по сравнению с европейскими индустриальными странами) социальной политики (Salamon, Sokolowski 2010).

В условиях недемократической политической системы ведущим социальным институтом является бюрократия, которая подавляет представительство интересов различных социальных групп, однако стремится соотнести проводимую политику с интересами основных классов. В таких условиях возникает модель запоздалой демократизации с чрезвычайно ограниченной ролью организаций гражданского общества и в сфере предоставления услуг, и в части представительства интересов. Вместе с тем эта модель может значительно трансформироваться под воздействием нарастающей значимости коммуникативных технологий (Salamon, Soolowski 2010).

Религиозные институты оказывают влияние на развитие модели гражданского общества как структуры, способные действовать (1) за пределами религиозных проблем (школы, больницы, помощь бездомным и бедным и т. д.); (2) относительно автономно от государства и в сотрудничестве с ним, а также (3) поощрять конформизм и солидарность в обществе. Во всех моделях религиозные институты имеют сравнительно большое значение для развития филантропии и альтруизма, хотя упомянутые три фактора варьируются. В обществах, где преобладает христианство в его протестантской версии, частные инициативы и приватная сфера процветают в соответствии с представлениями Макса Вебера. Таким образом, протестантизм способствует развитию либеральной модели, поощряя альтернативных провайдеров социальных услуг.

Католицизм также способствует развитию некоммерческого сектора, однако в большей степени пропагандируя солидарность

(вместо индивидуализма) и корпоративизм. Особенно активной католическая церковь оказалась в сфере создания альтернативных образовательных институтов и организаций здравоохранения в Латинской Америке. Принцип субсидиарности, сформулированный в 1930-х годах в рамках католицизма, оказал серьезное влияние на взаимоотношения общества и государства в странах Западной Европы. В Европейском Союзе этот принцип был провозглашен в Маастрихтском договоре 1992 года и с тех пор ограничивает вмешательство правительства и наднациональных структур в решение социальных вопросов.

Роль «ведущих» и «периферийных» стран в структурировании социальных конфликтов связана, прежде всего, с разделением на индустриально развитые страны и менее развитую периферию. Исследователи выделяют три основные формы реализации этих взаимоотношений. Так называемая *завершенная колонизация* (complete colonization) с серьезными потоками миграции, разрывающими локальные конфликты и существующую социальную структуру общества, реализовалась в странах Латинской Америки, Соединенных Штатах, Австралии и Новой Зеландии. В случае *косвенной* (непрямой) *колонизации* (indirect colonization) население из страны-агрессора мигрирует в незначительной степени, и поэтому перенос социальных и политических институтов ограничен. Примерами могут служить британские и голландские колонии в Индии. Как результат, традиционные паттерны развития гражданского общества остались ведущими в этих странах. Третья форма — *внешнее доминирование* над политическими и экономическими институтами колонии распространена в Восточной Европе в XVII–XIX веках. Так, Россия, Германия и Австрия выступали основными захватчиками небольших государств. В этих случаях страна-агрессор подавляла независимые социальные институты, в которых виделась угроза внешнему контролю, что замедляло развитие некоммерческого сектора.

Уровень экономического развития является пятым значимым фактором, который положительно влияет на развитие гражданского общества в целом. Его повышение связано с появлением новых социальных групп, которое может сопровождаться трансформацией традиционных институтов (семья, церковь) и диффе-

ренциацией социальных интересов. Эти интересы часто связаны с требованием более эффективного государственного управления и спросом на социальное обеспечение, гарантируемое правительством. Модернизация также стимулирует требования независимости самоуправления со стороны социальных движений.

В целом все пять факторов во взаимодействии составляют сложную систему взаимоотношений между социальными и политическими институтами, сложившимися в эпоху индустриального общества, которые воспроизводятся во времени и оказывают влияние на формирование той или иной модели гражданского общества. Таким образом, в определенной степени теории социального происхождения свойственен исторический детерминизм. Это является не самой сильной ее стороной, поскольку сложно определить характер влияния указанных факторов на трансформацию моделей в процессе изменения социально-экономического и политического контекста. В частности, это относится к такой нестабильной, по мнению авторов теории, модели, как задержанная демократизация. Остается открытым вопрос о том, насколько выделенные факторы окажутся важными для сохранения инерции ее характеристик и каким образом эта инерция может быть преодолена.

Помимо этого, существует еще несколько критических аргументов, демонстрирующих ограничения теории социального происхождения. Множественные исследования национальной специфики моделей, выделенных Саламоном и Соколовски, показывают, что при более близком рассмотрении попавшие в одну категорию страны значительно различаются между собой. Причина расхождений, по мнению некоторых исследователей, заключается в том, что кросснациональное исследование Университета Джона Хопкинса, на основе которого построена классификация, сфокусировано на наиболее значимых компонентах третьего сектора, в то время как основной тренд в изучении гражданского общества — выявление специфики структур и разнообразия форм и проявлений гражданских инициатив, а также динамика их развития (Evers, Laville 2004: 12). Кроме того, часть организаций, деятельность которых характерна исключительно для того или иного государства, выпадают из кросснационального анализа. Это свя-

зано с необходимостью ограничить его масштаб и учитывать только определенного рода объединения, которые можно включить в сравнительный контекст. В результате такие организации, как домовые кооперативы в Швеции (housing cooperatives) и общества взаимопомощи (mutual aid societies) в эти рамки не попали.

Влияние выделенных факторов может оказаться разным и в зависимости от специфики сектора, в которой работает организация (Evers, Laville 2004). Например, важно помнить, что серьезные социальные инвестиции государства снижают долю рабочих мест в так называемых социальных организациях, но могут не отражаться на количестве оплачиваемых позиций в организациях, деятельность которых связана с рекреационной активностью. По сути это критика методологического свойства, связанная с потерей информации, что происходит при любом статистическом анализе. Вопрос оценки этих информационных потерь, конечно, связан с тем, насколько важны эти особенности и не ограничивает ли их нивелирование содержательно значимые выводы.

Данные проводимых эмпирических исследований также показывают, что сильное государство благосостояния не обязательно приводит к сокращению доли некоммерческого сектора в системе социального обеспечения (Sivesind, Selle 2010: 89–120). Помимо этого, он не в такой степени финансируется за счет частных пожертвований, как это предполагает социально-демократическая модель. В целом, по мнению исследователей, современные неолиберальные тенденции значительно изменяют характеристики моделей, выделенных в рамках теории социального происхождения (Alarpuo 2010). Они повсеместно оказывают влияние на качественные изменения третьего сектора, представляют собой особую модель управления. В связи с этим возникает вопрос теоретического порядка о том, определяет ли новый политический курс модель взаимоотношения общества и государства и, как результат, траекторию развития третьего сектора? Теория социального происхождения не позволяет ответить на этот вопрос, который требует дальнейшего теоретического осмысления и эмпирического анализа.

Характеризуя теорию социального происхождения, следует отметить, что она подходит к объяснению развития третьего секто-

ра с функциональных позиций, поскольку видит взаимосвязь секторов и их взаимозаменяемость. Так, большая роль правительства в социальном обеспечении оборачивается ограниченной ролью некоммерческого сектора в этой сфере. Роль других значимых институтов, таких, как политические партии и бюрократия, религиозные институты, экономическое развитие и центр-периферийный компонент, также видятся с позиции составляющих элементов социальной системы, взаимоотношения которых между собой отражаются на работе системы в целом и на ограничении/расширении значимости её элементов. Это соответствует функциональной интерпретации развития государства благосостояния.

Задачи, поставленные в данной работе, не предполагают верификацию теории социального происхождения, в частности, адекватности ее объяснительной составляющей, то есть анализа факторов развития модели некоммерческого сектора. Поэтому следующие параграфы этой главы описывают характеристики существующих моделей и выявляют тенденции их развития без обращения к историческим причинам их формирования. Финальным аккордом этого анализа является анализ российского случая, который исследователи относят к модели задержанной демократизации. Учитывая ее нестабильность и высокий потенциал транзита, особенно актуальным становится характеристика новых практик, сложившихся в странах Западной и Восточной Европы. Это позволит выделить их отличительные черты и в третьей главе определить, какие из них становятся актуальными для описания России.

§ 3. Либеральная модель (на примере Великобритании и США)

Согласно теории социального происхождения, для либеральной модели характерен большой объем рабочих мест, занятых в некоммерческом секторе, а также средний или высокий уровень привлечения волонтеров к деятельности организаций. Важной отличительной чертой этой модели является то, что членские взносы и филантропия составляют значительную часть ресурсов организаций. Деятельность по представительству интересов менее важна по сравнению с вовлечением организаций в сферу пре-

доставления услуг. В качестве классических примеров этой модели исследователи приводят Соединенные Штаты и Великобританию. Ее трансформация во времени зависела от изменений в приоритетах и особенностях реализации социальной политики.

В 1930-х годах в Соединенных Штатах поддержка некоммерческого сектора стала одной из составляющей повестки дня консерваторов, что стало толчком для вовлечения объединений граждан в деятельность по предоставлению социальных услуг. Это сотрудничество стало настолько распространенным, что за несколько лет привело к увеличению доли правительственных вложений в сектор до 30% и более (Salamon 2001: 19). К середине XX века такие некоммерческие организации в социальной сфере, как университеты, колледжи и больницы успешно освоили финансовые схемы формирования целевых капиталов (эндаумента), опираясь на частные пожертвования, вложения бизнеса и субсидии правительства (Clemens, Guthrie 2010: 6). В начале 1960-х годов субсидирование некоммерческих организаций в социальной сфере было призвано заместить правительственные программы. Организации некоммерческого сектора в меньшей степени стали получателем частных пожертвований и трансформировались в ассистента государства в чувствительных сферах политики (Berry, Arons 2003: 11).

В 1970-е годы в Соединенных Штатах система социального обеспечения включала в себя обширную сферу образования, которая считается важной точкой развития академической роли третьего сектора (Billis 2010: 5). С 1962 по 1967 годы субсидирование социальной сферы национальным правительством способствовало тому, что региональные и местные власти стали постепенно отдавать некоторые социальные услуги на аутсорсинг профессиональным объединениям и некоммерческим организациям (Skocpol, Cobb, Klostad 2005: 140). Этому способствовало законодательное снятие ограничений при заключении субконтрактов на предоставление услуг в 1967 году (Berry, Arons 2003: 13). Прежде всего, на аутсорсинг были отданы такие услуги, как уход за умственно отсталыми людьми, борьба с наркоманией и алкоголизмом, уход за детьми и создание приютов для пострадавших от насилия в семье и т. д. В 1971 году процент социальных услуг, отдаваемых на субконтракты, достиг 25% (по отношению к общему

объему социальных расходов), и к 1976 году он достиг уровня 49% (Berry, Arons 2003: 13).

Существенные изменения в перераспределении полномочий и финансовых обязательств между национальным и субнациональным уровнями власти (с начала 1970-х годов — децентрализация управления) и новая политика Рейгана в 1980-х годах в социальной сфере оказали влияние на увеличение роли некоммерческого сектора в сфере предоставления социальных услуг. Федеративные отношения позволили региональным и местным властям с большей степенью свободы распоряжаться финансовыми средствами, которые поступали из национального бюджета. Конкурсы среди НКО и малого бизнеса на местном уровне способствовали наполнению социальных программ содержанием, которое наилучшим образом удовлетворяло интересы местного сообщества (Berry, Arons 2003: 18). Также новым явлением стало государственно-частное партнерство (*public-private partnership*). Эта правовая форма стимулировала корпорации и организации третьего сектора к созданию специальных НКО для координации взаимодействия с правительством.

В сложившейся ситуации, правительство объявило об уходе из тех сфер, в которых гражданское общество стало успешно справляться. Согласно официальной политике федерального правительства Соединенных Штатов Америки в конце 1980-х годов, роль местных гражданских инициатив, частные пожертвования и волонтерство должны были стать необходимым дополнением проводимым правительственным мерам в социальной сфере (Clemens, Guthrie 2010: 1). Как результат, серьезно сократились правительственные гранты для некоммерческих организаций. Ставка была сделана на частные вложения в сектор, поддержку корпораций и фондов. Предполагалось, что стимулом для развития фондов и частного финансирования некоммерческого сектора станет снижение налогообложения (Clemens, Guthrie 2010: 11). Помимо этого, некоммерческим организациям предлагались различного рода государственные компенсации в виде ваучеров и налоговые кредиты. Третьему сектору пришлось в значительной степени переориентировать источники и структуру финансирования, львиную долю которого к началу 1980-х годов составляли го-

сударственные контракты. Кроме того, организации третьего сектора столкнулись с конкуренцией на рынке социальных услуг с коммерческими организациями. Важным последствием изменения политики стало увеличение объемов коммерческой деятельности сектора, поскольку частные пожертвования не смогли покрыть сокращение бюджетного финансирования.

Как показывают исследования Тэды Скочпол, начиная с 1970-х годов политические элиты в меньшей степени участвовали в крупных гражданских инициативах и ассоциациях, таких, как, например, Ветераны зарубежных войн или Американский легион. В то же время аффилиация с организациями, ориентированными на предоставление социальных услуг, благотворительными фондами и элитными клубами, стала более распространенной (Skocpol, Cobb, Klostad 2005: 144). Исследователи рассматривают эти изменения в русле общего снижения членства в массовых организациях. Однако важное объяснение этого тренда связано не только с интерпретациями теории социального капитала, которая видит в них разрыв социальных связей в обществе, что грозит ухудшением качества демократии.

Ставя во главу угла проводимую политику, исследователи показывают, что структурные изменения сектора также объясняются и трансформацией модели обеспечения благосостояния нуждающихся граждан — тем, какие организации задействованы в этом процессе, каковы источники финансирования и роль государства.

Если посмотреть на структуру некоммерческого сектора в США в 2000-е годы, то можно обнаружить, что она вполне отражает тенденции конца XX века. Так, 11% организаций работают в сфере здравоохранения, 37% предоставляют различного рода гуманитарные услуги гражданам, 12% задействованы в сфере образования. Всего порядка 60% организаций работают в социальной сфере. Помимо этого, 12% организаций относятся к сфере искусства, 4% — к сфере религии, 4% — к экологии и 7% — организации общего блага (Berry, 2003: 5). В соответствии с законодательством эти организации могут быть отнесены к общественно значимым организациям и получать налоговые преференции (подробнее см. ниже). Организации различаются не только по сфере, но

и по характеру своей деятельности. Всего в законодательстве выделены порядка 26 видов некоммерческих организаций, включая профессиональные союзы и страховые пенсионные фонды. По некоторым данным доля некоммерческого сектора в ВВП в 1999 году достигала порядка 7%, а количество занятых в некоммерческом секторе составило около 10% от всего рабочего населения страны (Berry, Arons 2003: 8).

Помимо этого, в этот период времени вдвое увеличилась численность фондов: с 21 877 (в 1975 году) до 50 201 (в 1999 году) (Clemens, Guthrie 2010: 11). Как показывает Джеффри Бэрри, в период с 1987 по 1997 годы численность благотворительных организаций (public charities) увеличилась на 64% (Berry, Arons 2003: 8). Правительственные средства составили 20% от всех остальных источников доходов благотворительных организаций, задействованных в сферах социальной политики, не относящихся к здравоохранению.

Таким образом, флуктуации в управлении социальной политикой и уход государства из некоторых сфер социального обеспечения привели к тому, что развитый американский некоммерческий сектор стал адаптировать бизнес-стратегии (фандрайзинг, проектный менеджмент) для предоставления социальных услуг в прежнем объеме. Этот тренд был обозначен исследователями как маркетизация некоммерческого сектора.

Важным компонентом во взаимоотношениях между правительством и НКО в Соединенных Штатах являются серьезные налоговые послабления (tax-exempt status) для тех организаций, деятельность которых признана общественно полезной. Она должна включать в себя общественную пользу и исключать политическую деятельность (Clemens 2010: 2). Джеффри Бэрри следующим образом характеризует суть политики государства в отношении некоммерческого сектора в Америке: «Кормите нуждающихся, но не пытайтесь влиять на усовершенствование программ по защите голодающих. Лечите больных, но не стремитесь изменить систему здравоохранения в целом» (Berry, Arons 2003: 4). Таким образом, функция представительства интересов практически недоступна для тех организаций, которые стремятся получать налоговые льготы и правительственные гранты, пользуясь статусом общественно

полезных. Вместе с тем налоговые льготы значительно снижают затраты и способствуют развитию фандрайзинга.

Некоммерческие организации освобождены от налога на прибыль, а пожертвования для НКО (частные и корпоративные) вообще не облагаются налогом. Помимо этого, организации не платят налог на собственность (property taxation). Этот вид налога взимается муниципалитетами, которые в определенном смысле не заинтересованы в увеличении численности общественно значимых организаций, так как это ведет к сокращению налоговой базы. Например, в различных муниципалитетах Нью-Йорка в 1993 году объем собственности, которая не облагалась налогом, составляла от 34% до 59% (Weisbrod 1997: 545). Как результат, американское правительство столкнулось с дилеммой. Избавляя НКО от дополнительных налоговых льгот, оно стремилось поощрять привлечение негосударственных средств для реализации социально значимых проектов. Однако в условиях, когда некоммерческий сектор за счет бюджетных средств реализует правительственные программы (конечно, с высокой долей вариативности и влиянием НКО на их содержание), налоговые послабления кажутся менее оправданными (Berry 2003: 6). Одним из способов решения дилеммы стало повышение требований к эффективности проектов и программ, реализуемых организациями третьего сектора, что служило бы важным доказательством успешного вложения средств и оправданности их особого положения на рынке социальных услуг.

Под давлением серьезной конкуренции со стороны коммерческих организаций произошло сокращение основных видов деятельности НКО, которые заняли две основные ниши: благотворительная помощь, исследовательская и научная деятельность. Помимо этого, некоммерческие организации все чаще стали прибегать к коммерческим механизмам реализации своей деятельности, что актуализировало вопрос о справедливости снижения налогообложения для организаций, работа которых слишком стала напоминать бизнес (Salamon 2001: 23).

Подводя итог анализа американского некоммерческого сектора в XX веке, можно подчеркнуть важность изменения модели управления социальной сферой, которая серьезно повлияла на качественные и количественные характеристики сектора: рост

благотворительных организаций и фондов, коммерциализация и профессионализация деятельности НКО, рост численности сектора. Особый статус общественно полезных организаций, исключая лоббистскую деятельность, сдерживает развитие организаций, приоритетом деятельности которых является лоббизм и представительство интересов определенных социальных групп в Соединенных Штатах Америки.

Для Великобритании также характерна определенная динамика развития некоммерческого сектора, которая отчасти стала ответом на социальные и экономические вызовы. В целом, однако, исследователи показывают, что отсутствие признания некоммерческого сектора в качестве силы, способной улучшать качество благосостояния граждан, отражалось в спорадических, несистематичных политических мерах в отношении сектора. По этой причине одной из определяющих характеристик некоммерческого сектора является эклектичность и отсутствие системности во взаимодействии НКО с учреждениями социальной сферы (Kendall 2000: 542; Sandford 2006: 222).

В XIX веке в Соединенном Королевстве благотворительность оформилась в качестве социального принципа, ставшего основой демократического управления, цель которого — создать условия для общественного саморегулирования (Evers, Laville 2004: 23). Поэтому ассоциации и благотворительные организации не финансировались государством и имели довольно высокую степень автономии управления, как и в Соединенных Штатах Америки в этот период времени.

В подавляющем большинстве стран Европы приобретение статуса общественно полезной организации является добровольным решением организации. В Великобритании же он закрепляется за всеми без исключения благотворительными организациями, ежегодный доход которых составляет 5000 британских фунтов (Moore, Hadzi-Miceva, Bullain 2008). Такие организации должны быть официально зарегистрированы в правительственной организации — Благотворительной комиссии Англии и Шотландии, которая управляется специально назначенными комиссарами, не

зависящими от парламента и правительства¹⁴. Помимо этого, чтобы получить статус общественно полезной, организация должна действовать в интересах общества или его значительной части, то есть содействие отдельным гражданам не относится к общественно полезной деятельности. Организации, которые занимаются политической деятельностью, также не могут быть отнесены к этой категории. Прецедентное право Великобритании выделяет четыре основные категории, которые соотносятся с общественно полезной деятельностью: борьба с бедностью, повышение уровня образования, религиозное образование и другие виды деятельности.

Благотворительные организации занимают специфическую нишу в социальной экономике. Поскольку государственная поддержка населения была сосредоточена только на работе с наименее неблагополучными социальными группами, в сфере борьбы с бедностью некоммерческие организации стали востребованными партнерами. В целом результатом ограниченной роли правительства в социальной сфере, стало, например, отсутствие государственной помощи по уходу за детьми в возрасте до 5 лет (Evers, Laville 2004: 27). Эту нишу заняли некоммерческие организации и социальные кооперативы, состоящие из волонтеров и представителей местных сообществ. Таким образом, отсутствие правительственного внимания к определенным вопросам в социальной сфере способствовало развитию в этих областях некоммерческого сектора, численность которого была довольно значительной в этот период.

В 1950–1960-е годы, однако, классическое государство благосостояния стало серьезно развиваться, что сопровождалось снижением роли некоммерческих организаций в социальной сфере (Lewis 2004: 173). Неолиберальный тренд управления, связанный с приходом к власти Тэтчер в 1979 году, не способствовал признанию практической значимости деятельности организаций гражданского общества. Это было связано с тем, что представители «правых» воззрений рассматривали рынок в качестве основной альтернативы государственному сервису. Поэтому призыв к межсекторальному партнерству не был приоритетной составляющей

¹⁴ Официальный сайт благотворительной комиссии Англии и Шотландии. – URL : <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission>.

проводимого политического курса. Пересмотр взаимоотношений между государством, работодателями и бизнесом в сторону усиления интересов бизнеса стоял в авангарде повестки дня страны.

Политика консерваторов в 1980–1990-х годах частично способствовала развитию сервисной функции НКО. Неудовлетворенность бюрократией и качеством управления на местном уровне подтолкнули правительство к приватизации государственных учреждений и вовлечению некоммерческих организаций в работу с социально исключенными гражданами (Sandford 2006: 225). Они показали способность привлекать негосударственные ресурсы для решения проблем, с которыми не могли справиться государственные учреждения. Передача части социальных сервисов на аутсорсинг третьему сектору привело к повышению уровня его финансирования. Так, за десять лет порядок увеличения финансирования был следующий: с 1850 миллионов британских фунтов в 1982–1983 годах до 4198 миллионов в 1990-х (Fyfe 2005: 539).

В последние десятилетия XX века в Великобритании, как и везде в Европе, некоммерческий сектор стал привлекательной формой реализации целого ряда специфических социальных задач. Поэтому привлечение НКО на контрактной основе для решения задач местного уровня стало общепринятой практикой в 1990-е годы (Lewis 2004: 173).

Толчком к этому послужили реформы системы социального обеспечения лейбористского правительства, пришедшего к власти в 1997 году. Идеологически обращение к некоммерческим организациям было оправдано необходимостью справляться с внешними глобальными вызовами и неолиберальными требованиями повышения эффективности управления. В качестве панацеи политические элиты рассматривали идеи неокommунитаризма, в частности развитие социального капитала и активного гражданского общества (Fyfe 2005: 538; Kendall 2000: 550). Вследствие этого официального признания некоммерческого сектора в качестве правомочного партнера в решении социальных задач были проведены переговоры между основными крупными некоммерческими организациями Великобритании, Уэльса, Шотландии и Ирландии. По результатам было достигнуто соглашение, в котором признавалась важная роль НКО в модификации и развитии политиче-

ского курса правительства, а также применении лучших практик и социальных инициатив для улучшения качества управления. Эти два направления — представительство интересов и участие в процессе принятия решений, а также предоставление социальных услуг — должны были поддерживаться правительством.

На местном уровне также были приняты подобного рода соглашения. Исследователи и эксперты полагают, что помимо символического признания важности некоммерческого сектора для управления эти соглашения в действительности изменили отношения НКО с государством (Fyfe 2005: 543). Показателем качественного изменения может служить тот факт, что к концу 1990-х годов в некоммерческом секторе Великобритании было задействовано 2–6% всего рабочего населения страны, а вклад в экономику достигал 3–9% ВВП (Kendall 2000: 542). Это объясняется тем, что, создавая благоприятные условия для увеличения индивидуальных пожертвований и развития благотворительности в целом, в начале 1990-х годов правительство предприняло меры по изменению налогового режима (Kendall 2000: 546).

Несмотря на эти изменения, однако, основные институты государства благосостояния до сих пор остаются основными провайдерами в социальной сфере. Примером может служить Национальная служба здравоохранения в Великобритании, созданная в 1948 году. Её деятельность финансируется за счет налоговых поступлений из бюджета, и подавляющее число услуг является бесплатным для граждан Великобритании. Реформа этой службы, в том числе, подразумевает, что некоторые услуги передаются на аутсорсинг по результатам конкурса¹⁵. Несмотря на эти структурные изменения и появление альтернативных поставщиков услуг, эта служба остается доминирующей в сфере здравоохранения в стране (Кörre 2008: 15). Однако либеральные тренды способствовали тому, что часть некоммерческих организаций стала профессиональным поставщиком услуг, прежде всего, в сфере образования и здравоохранения. Наравне с этим, действуют организации граждан, которые решают локальные проблемы усилиями во-

¹⁵ Подробная информация о реформе Национальной службы здравоохранения Великобритании доступна на официальном сайте службы. — URL : <http://www.nhs.uk/NHSEngland/thenhs/about/Pages/nhsstructure.aspx>.

лонтеров. Существующий разрыв между волонтерскими объединениями граждан и профессиональными организациями является одной из особенностей третьего сектора (Deakin 2001: 42).

Как видно из описания примеров, Соединенные Штаты отличаются от Великобритании интенсивностью регулирования деятельности третьего сектора. В Америке важность НКО признается не только в политической риторике: она отражается в детальном законодательстве, регулирующем виды деятельности, налогообложение и взаимодействие организаций третьего сектора с органами власти. В Соединенном Королевстве такой системной политики не наблюдается. Скорее, она подвержена пересмотру в зависимости от того, какие идеологические предпочтения преобладают в парламенте и правительстве страны.

Еще одно различие состоит в уровне вовлеченности НКО в различные области социальной сферы. В США больницы и университеты в большинстве своем по правовой форме являются некоммерческими организациями и конкурируют в этих сферах с государственными учреждениями. В Великобритании некоммерческий сектор занимает только ту нишу, которая традиционно выпадала из поля зрения правительства. В системе здравоохранения государство, хотя и начинает отдавать часть предоставляемых услуг на аутсорсинг бизнесу и НКО, все еще обладает монополией.

В чем состоит сходство этих двух стран, принадлежащих к либеральной модели? Самая важная черта состоит в том, что общество обеспечивает решение ряда социально значимых вопросов своими усилиями, и это считается нормой. Способность граждан к самоорганизации и к коллективным инициативам, таким, как волонтерство, благотворительность, развитие частных фондов, позволяет на долгосрочной основе обеспечивать эту функцию некоммерческого сектора. Конечно, как мы видим, правительства в различной степени и в разное время поддерживают и/или создают условия для развития общественных инициатив. Неолиберальные тенденции последних десятилетий усиливает регулирующую функцию государства и вовлечение НКО в предоставление услуг на конкурсной основе за счет бюджетных средств.

§ 4. Партнерство ради благосостояния / Корпоративистская модель (на примере Германии)

Для корпоративистской модели, которая в классификации Саламона и Соколовски также называется партнерство ради благосостояния, характерны такие признаки, как большой по объему некоммерческий сектор и серьезный вклад государственных средств в развитие и поддержку деятельности третьего сектора. Соответственно, уровень благотворительной поддержки частных доноров и индивидуальных пожертвований является вторым по приоритету источником финансирования некоммерческих организаций. Отмечается, что волонтерство в этих странах также на относительно низком или среднем уровне. Вовлеченность организаций в сферу социальных услуг является более приоритетной по сравнению с их деятельностью по представительству и защите интересов.

Формирование такой модели было изначально связано с тем, что в Европе XIX века широкое распространение получили организации взаимопомощи. Их развитие было тесно связано с деятельностью основных церковных организаций: протестантской и католической, которые действовали в качестве социальных антрепренеров, объединяя граждан с целью решения общих насущных задач (Nord 2000). Так, в европейских странах возникали первые негосударственные школы и больницы, деятельность которых курировала церковь. Как показывает теория предложения, политические партии, благотворительные фонды и бизнес также становились своеобразными социальными антрепренерами, которые способствовали развитию общественных инициатив в социальной сфере (подробнее эта теория представлена в главе 1). С историческими традициями связан и тот факт, что некоторые организации третьего сектора до сих пор аффилированы с политическими партиями, церковными объединениями в Германии, католическими объединениями во Франции, социалистическими движениями и христианскими организациями в Бельгии и Нидерландах (Evers, Laville 2004: 28).

Законодательно в Германии выделены два типа организаций: членские объединения (спортивные клубы, партнерства, кооперативы, профессиональные союзы, религиозные организации)

и нечленские организации (фонды, университеты, школы, страховые фонды) (Anheier, Seibel 2001). При этом, конечно, третий сектор включает в себя разнообразные организации, различающиеся финансовыми возможностями, применяемым в их отношении налоговым режимом, структурой управления, взаимоотношениями с правительством и т. д. Помимо этого, исследователи подчеркивают различия между Западной и Восточной Германией. В частности, уровень участия граждан в деятельности гражданских объединений значительно выше в западных регионах страны (спортивные клубы — 27% граждан, культурные и досуговые организации — 22%), по сравнению с восточными (спортивные клубы — 22%, культурные и досуговые организации — 14%) (Anheier, Priller, Zimmer 2000). Учитывая это, третий сектор можно охарактеризовать как неоднородный, состоящий из организаций, имеющих различную природу возникновения, ресурсную базу и практики взаимоотношения с социальными антрепренерами и правительственными организациями.

Самой распространённой правовой формой являются членские объединения (ассоциации), затем — компании с ограниченной ответственностью, фонды и кооперативы. Формально зарегистрированные ассоциации в качестве своей цели должны определить некоммерческий вид деятельности, включать, как минимум, 7 членов, руководствоваться уставом и выбрать членов правления. Такая ассоциация может быть формально зарегистрирована и зафиксирована в реестре ассоциаций (Anheier, Seibel 2001). Компании с ограниченной ответственностью — наиболее привлекательный статус для организаций, работающих в социальной сфере: прежде всего, больницы, а также исследовательские институты, музеи и театры.

С 1980 года фонды постепенно стали значимой по количеству частью некоммерческого сектора в Германии и к началу 2000-х годов достигли второго в мире (по масштабам) сообщества после Соединенных Штатов Америки. Также сектор демонстрирует серьёзный скачок в развитии: если в самом начале 1990-х годов сектор трудоустраивал 3,9% всех работающих граждан, то в 1995 году этот процент составлял уже 5% (Anheier, Seibel 2001), а в начале 2000-х — 6,8% (Salamon, Sokolowski 2010). Немецким *ноу-хау* яв-

ляются так называемые «политические фонды» — организации, работающие в образовательной и международной деятельности и близкие различным политическим партиям. Их цель — создание и поддержание демократических ценностей в обществе, что очевидным образом связано с попытками преодолеть недемократическое прошлое нацистской Германии. Кооперативы играют важную роль в таких сферах экономики, как жилье, фермерство, банковская система и страхование, что в значительной степени повлияло на увеличение коммерческой составляющей их деятельности.

В Германии (а также в Австрии и во Франции) ассоциации стали пионерами в освоении новых форм организации социальной помощи. С одной стороны, правительства этих стран предоставляют социальные гарантии нуждающимся группам населения (прежде всего, выплачивая финансовую помощь и различного рода пособия). С другой стороны, они в значительной степени поддерживают и регулируют деятельность негосударственных организаций, которые заняты в той сфере. Приоритетными направлениями сотрудничества являются здравоохранение и предоставление социальных услуг населению.

Важными факторами, которые определяют взаимодействие НКО и государства, являются, с одной стороны — сложившаяся корпоративистская модель взаимоотношений между государством и негосударственными организациями (в том числе объединениями граждан и заинтересованными группами), с другой — принцип субсидиарности.

Понятие корпоративизма подразумевает особо рода взаимодействие между государственными структурами и ассоциациями граждан, которые занимают привилегированное положение и обладают монополией на представительство интересов в определенной сфере (Schmitter 1974)¹⁶. Ассоциации иерархически организованы, их количество ограничено и формально зафиксировано. Как подчеркивает Аннете Циммер, важной характеристикой также является вовлечение организаций гражданского общества в процесс принятия решений (Zimmer 2001).

¹⁶ Подробное объяснение понятия корпоративизма и особенности его интерпретации описаны в первой главе.

Именно этими особенностями характеризуются в Германии взаимоотношения между органами власти и так называемыми «ассоциациями благосостояния». Ассоциации благосостояния — это иерархически организованные гражданские объединения, которые исторически тесно связаны с церковными общинами или с социал-демократическим движением (Evers, Laville 2004: 24). Среди основных ассоциаций исследователи называют «Каритас» (Caritas), аффилированную с католической церковью, Диаконию (Diakonie), связанную с немецкой протестантской церковью. Эти ассоциации пользуются привилегированным положением по отношению к коммерческим организациям и государственным учреждениям (Zimmer 2001: 117). Они, с одной стороны, стали значительным сегментом немецкого третьего сектора, с другой — в значительной степени интегрировались в систему государственного социального обеспечения, производя львиную долю услуг населению. Этому способствовала экспансия государства благосостояния в 1960–1970-х годах, которая требовала от правительства оказания большого объема социальных услуг. Часть этих услуг была отдана на откуп ассоциациям благосостояния (Zimmer 2001: 119). Конечно, формированию такого тесного сотрудничества с государством способствовало распространение принципа субсидиарности, который определяет разграничение полномочий между национальным, региональным и местным уровнями власти.

В начале XX века в период Веймарской республики Германии, согласно принципу субсидиарности, национальное правительство отдало на откуп местным органам власти вопросы социальной политики, оставив за собой её общее регулирование (Anheier, Seibel 2001: 54). Это, в том числе, способствовало формированию тесного сотрудничества с ассоциациями благосостояния, работающими в сфере здравоохранения и социальных услуг. По мнению исследователей, этот принцип обуславливает поддержку правительственными грантами и субсидиями порядка 70% организаций третьего сектора (Anheier, Priller, Zimmer 2000).

Важным механизмом, который использует правительство для стимуляции сервисной функции НКО в социальной сфере, является статус общественно полезной организации, который влечет за собой налоговые льготы и возможность получать субсидии

и гранты от государства. Для получения этого статуса организация должна демонстрировать общественно полезную деятельность, которая эксклюзивна, напрямую доступна и бескорыстна. Так же как в Нидерландах и в Эстонии, в немецком законодательстве зафиксирован список видов деятельности, которые относятся к общественно полезным. Они наделяются налоговыми льготами (Moore, Hadzi-Miceva, Bullain 2008). Таким образом, статус регулируется налоговым законодательством. При этом местный налоговый орган отвечает за его предоставление и проверку соответствия статусу деятельности организации каждые три года.

Маркетизация сектора как серьезное увеличение источников прибыли от выполняемых услуг (изменение структуры доходов в пользу платы за услуги) и общих проектов с коммерческими организациями в 1990-е годы еще не коснулась немецких организаций (Zimmer 2001: 119). Но изменение политического курса в социальной сфере уже привело к ослаблению корпоративизма (Zimmer 2001: 120). Так, например, в 1998 году больше коммерческих организаций стало привлекаться для того, чтобы увеличить конкуренцию и открытость конкурсов на реализацию социальных проектов (Anheier, Seibel 2001). Эти меры приводят к тому, что монополия ассоциаций, получающих государственные субсидии, начинает постепенно размываться.

В 1980–1990-е годы на фоне экономического кризиса произошел переход от выделения регулярных грантов для ассоциаций на осуществление социальных программ к резервированию денежных средств для возмещения уже предоставленных социальных и медицинских услуг некоммерческим организациям (Zimmer 2001: 120). Таким образом, был сокращен принцип авансирования, и правительство стало прибегать к покрытию расходов НКО. Это, конечно, пошатнуло устойчивость организаций, которым необходимо сначала заработать деньги для реализации проекта, осуществить его своими силами и только после этого получить компенсацию потраченных средств от правительства.

В начале 1990-х годов в Германии уменьшилась степень государственного регулирования системы социальной защиты и рынка социальных услуг. Новые коммерческие и некоммерческие организации получили доступ к государственным гран-

там, в результате чего ассоциации благосостояния потеряли свое привилегированное положение. Особенно это касается работы с молодежью, амбулаторными больными и престарелыми. Более того, следуя принципам бизнес-стратегий, государственные и страховые фонды перешли от компенсации крупных затрат на социальные проекты к возмещению только той части потраченных средств, которые не включали траты на незапланированные потери и риски. Эти меры стали ответом на экономический кризис, нараставший под давлением процессов глобализации, высокого уровня безработицы и интеграции объединенной Германии (Zimmer 2001: 120).

Отличительной чертой германской модели, конечно, является высокий уровень кооперации между органами власти и ассоциациями благосостояния, и другими видами некоммерческих организаций, работающих в социальной сфере. Государственная поддержка позволяет реализовывать правительственные программы с высокой долей вариативности, которую привносят некоммерческие организации, подстраиваясь под конкретные локальные ситуации. Неолиберальные тенденции только усиливают эту модель, стимулируя правительство отдавать на аутсорсинг социальные услуги, привлекая также коммерческие организации и социальных антрепренеров.

§ 5. Социально-демократическая модель (на примере Скандинавских стран)

Социально-демократическая модель характеризуется значительным объемом некоммерческого сектора за счет высокого уровня участия волонтеров в деятельности организаций, что способствует увеличению финансирования организаций благодаря членским взносам. Организации задействованы в представительстве интересов значительно больше, чем в предыдущих двух моделях. Роль правительства в финансировании деятельности НКО оказывается на среднем уровне по сравнению с другими моделями. Основными характеристиками социал-демократической модели развития некоммерческого сектора являются следующие:

1. гражданские ассоциации в основном представляют интересы разных социальных групп, а также обеспечивают взаимосвязь

с политическими партиями (рабочее движение, иерархически организованные заинтересованные группы);

2. государство обеспечивает широкие социальные гарантии гражданам, предоставляя им финансовую поддержку, а также организуя государственные учреждения социальной помощи.

Традиционно в Скандинавских странах правительство является основным гарантом социального обеспечения. Так, в Швеции, например, основой социальной системы является общедоступное социальное страхование. Эти широкие социальные гарантии стали результатом активной деятельности общественных движений (не только рабочих объединений, но также и организаций фермеров и малого бизнеса, социальных и гуманитарных ассоциаций). Гражданские объединения и ассоциации являются важными выразителями социальных требований, мобилизующими потенциал для давления на государственные учреждения, ответственные за предоставление услуг (Evers, Laville 2004: 27). Влияние ассоциаций граждан на принятие политических решений наиболее ярко и полно проявилось в конце XIX — середине XX веков. Причем их структура соответствовала классической иерархически устроенной организации, характерной для корпоративизма, и включала местный, региональный и национальный уровни. Стен Роккан характеризует её как корпоративный плюрализм, подчеркивая, что, несмотря на строгую иерархию и соподчиненность, такого рода структуре также свойственны внутренние дискуссии и конкуренция (Sivesind, Selle 2010: 95). Вместе с тем исследования показывают, что структурные особенности организации не только обеспечивали широкое представительство и мобилизацию членов, но и провоцировали известную степень лояльности (Williamson, 1989: 81). Конечно, такой мобилизационный механизм был привлекателен для политических партий, которые стремились к сотрудничеству. Прежде всего, это относится к Швеции, где социал-демократическая политическая партия доминировала в правительстве на протяжении 63 лет, что позволило ей успешно отстаивать интересы рабочего движения (Sivesind, Selle 2010: 89). Таким образом, политическая мобилизация рабочего движения и ассоциаций граждан в целом способствует развитию такой функции гражданских объединений, как представительство интересов.

Поскольку правительство и гарантирует, и обеспечивает выполнение социальных обязательств, роль некоммерческого сектора остается ограниченной. Основным ресурсом его развития является частная благотворительность. Государство, при этом, создает стимулы для развития сектора, предоставляя статус общественно полезных ассоциациям, работающим в сфере здравоохранения, образования, науки и спорта, и фондам, которые задействованы в благотворительной деятельности, науке и образовании, снижая их налоговую нагрузку.

Волонтерство в некоммерческом секторе, согласно этой модели, не является однородным. Добровольное участие граждан, прежде всего, заметно в рекреационных сферах (культура и спорт), профессиональных и бизнес-сообществах, политической деятельности. Однако в социальной сфере вклад волонтеров значительно более скромный. Тестирование теории для более детального анализа Скандинавских стран показало особенность так называемого «партиципаторного корпоративизма» (*participatory corporatism*) — особо значимой представительной функции гражданского общества. Это отличает ее от либеральной и корпоративистской моделей, где доминирующей является сервисная функция третьего сектора.

В целом теория социального происхождения исходит из того, что широкие социальные гарантии государства способствует незначительному развитию некоммерческого сектора. Однако случай Швеции показывает, что модель государства благосостояния неравномерно влияет на характеристики некоммерческого сектора. Так, уровень волонтерства в Швеции и других Скандинавских странах остается высоким. В частности, в Дании 92% населения старше 15 лет вовлечены в деятельность хотя бы одной НКО, в Швеции этот показатель составляет 90%, в Норвегии и Финляндии — 84% и 76% соответственно (Sivesind, Selle 2010: 99). При этом структура волонтерского участия выглядит неравномерной в зависимости от сферы деятельности организации. Так, от 47 до 54% волонтерских часов приходится на деятельность в организациях, связанных с рекреационной активностью (спорт, культура и т. д.). Причем среднее значение в странах Западной Европы составляет только 32%. Что касается работы волонтеров в социальной сфере

(образование и наука, здоровье и т. д.), то здесь задействовано лишь 12–22% часов, а в религиозных организациях и того меньше — 3–8% времени (Sivesind, Selle 2010: 101). Сравнительно высокие средние показатели при этом в континентальной Европе: 32% и 15% соответственно. Это, несомненно, серьезно отличает структуру волонтерства в Скандинавских странах от западноевропейских обществ.

Интересной особенностью также является высокий уровень безвозмездного участия граждан Норвегии и Дании в деятельности таких организаций, как домовые кооперативы и организации местных сообществ: 17% и 13% соответственно.

В теории социального происхождения эти особенности трактуются исходя из тезиса о том, что присутствие государства в социальной сфере снижает возможности для некоммерческого сектора. Альтернативное объяснение состоит в том, что граждане посвящают значительную часть своего времени волонтерству в сфере досуга, поэтому у них не остается времени на общественно полезную деятельность в других организациях. Кроме того, относительно низкий уровень волонтерства в социальных организациях кажется таковым именно в сравнении с выдающимися показателями для досуговых организаций (Sivesind, Selle 2010: 103).

Изменения в структуре некоммерческого сектора исследователи связывают с постепенным угасанием массовых общественных движений, отстаивающих широкую политическую повестку дня. Вместо этого все большее распространение получают объединения защиты интересов конкретных социальных групп, сфокусированные на решении конкретных проблем (например, больных или людей с ограниченными возможностями).

Исследователи связывают общий высокий уровень участия граждан в НКО с лютеранской культурой, которая в большей степени ориентирована на их включенность в деятельность общественных и государственных институтов, чем противопоставление им (Sivesind, Selle 2010: 94). Отсутствие сильного среднего класса в XIX веке снижало потенциал благотворительной деятельности, место которой занимали индивидуальные усилия граждан по вкладу в поддержку бедных, строительство церквей и помощь соседям. Результатом этого стала институционализация так назы-

ваемой «волонтерской помощи сообществу» (voluntary community effort).

В 1970-х годах европейские правительства увеличили объемы правительственных контрактов с организациями третьего сектора в сфере социального обеспечения (Salamon 2001: 21). Однако начавшаяся в 1980-х годах либерализация государства благосостояния стала размывать устоявшиеся паттерны взаимодействия между государством, некоммерческим и коммерческим секторами и в Скандинавских странах. Так, в Швеции наблюдается серьезное сокращение государственных расходов на социальную политику. В Норвегии и Швеции НКО начинают брать на себя социальные проекты, принцип субсидиарности применяется на местном уровне, куда частично передаются социальные обязательства. К примеру, в начале 1980-х годов шведское правительство реформировало компенсацию за посещение частных школ. Сначала ваучер покрывал порядка 50% из бюджета, а 1990-е годы эта сумма возросла до 80% и достигла 100% в 2002 году. В результате этого государственным школам приходится соревноваться и за школьников, и за финансирование (Körpe 2008: 15).

С 1980-х годов организации гражданского общества уже в меньшей степени включены в массовые рабочие движения, которые активно развивались в конце XIX века. Для гражданских объединений также стали характерны бизнес-стратегии: восприятие своих участников в качестве потребителей, адаптация к новым стратегиям управления (новый государственный менеджмент) и соревнование с государственными учреждениями за предоставление услуг (Sivesind, Selle 2010: 96). Качественно сектор все меньше ориентируется на достижение общего консенсуса, но все больше — на интересы членов конкретных организаций в социальной сфере. Таким образом, сервисная функция выходит на первый план по сравнению с представительством интересов. Зонтичная структура организаций становится все менее привлекательной, и все большее распространение получают местные объединения, чаще всего связанные с рекреационной активностью и хобби. Организации, объединяющие рабочих, ослабевают, в то время как профессиональные и сервисные услуги становятся привлекательными для объединения гражданских усилий. В целом ослабление

членской базы общественных организаций является повсеместным трендом (Putnam 1995). Конечно, развитие сервисной экономики и инновационной её составляющей также повлияло на изменение структуры социального конфликта. Необходимость в широкой массовой мобилизации для достижения политического влияния больше не является приоритетной в повестке дня.

* * *

Как видно из описания трех моделей некоммерческого сектора, разработанных в рамках теории социального происхождения, паттерны его развития отражают ту меру ответственности, которую несет правительство, бизнес и общество в обеспечении общественного благосостояния. Теория социального происхождения показывает, каким образом особенности управления социальной сферой в государстве связаны с развитием третьего сектора. Прежде всего, этот подход позволяет предсказать объем сектора, его ресурсную базу и роль в социальной и политической жизни общества. Помимо этого, теория позволяет объяснить доминирование функции представительства интересов (социально-демократическая модель) или производства социальных услуг (либеральная модель). Так, в условиях социально-демократической модели третий сектор является относительно небольшим по объему в смысле предоставления рабочих мест, а уровень вовлеченности волонтеров — довольно высоким. Если в либеральной модели социальное обеспечение отдано на откуп некоммерческому сектору, рынку и домашним хозяйствам, то и объем сектора довольно велик с точки зрения рабочих мест, и уровень участия волонтеров относительно высок. Корпоративистская модель, очевидно, отличается тесными взаимоотношениями между некоммерческими организациями и правительственными структурами. Сотрудничество в социальной сфере в контексте принципа субсидиарности и децентрализации управления в целом способствует тому, что многие социальные проекты отданы на аутсорсинг некоммерческому сектору. Общим наблюдением для всех моделей является то, что либерализация государства благосостояния способствует профессионализации некоммерческого сектора и усилению сотрудничества с органами власти в социальной сфере.

§ 6. Модель «запоздалой демократизации» (на примере России)

Согласно теории социального происхождения, российский случай относится к модели запоздалой демократизации, которая характерна для трансформирующихся обществ Восточной Европы (Россия, Польша) и Латинской Америки (Бразилия, Перу). Определяющей характеристикой этой модели является то, что государство обладает монополией в социальной сфере и не поддерживает общественные инициативы, считая их в целом ненужными, а некоторые из них даже враждебными. Для этой модели характерен относительно небольшой объем некоммерческого сектора. Так, по состоянию на начало 2000-х годов объем трудоустроенных в российском некоммерческом секторе составил 1,2% или порядка 828 000 человек (Salamon, Sokolowski 2010; Доклад 2013). Этот показатель является низким даже по сравнению с другими странами, представляющими эту модель: в Бразилии он равен 3,3%, в Перу – 2,1%. Слабая ресурсная база организаций третьего сектора объясняется ограниченными возможностями НКО привлекать граждан в качестве волонтеров в своей работе и незначительная государственная поддержка (Salamon, Sokolowski 2010: 3).

Согласно теории социального происхождения, эти характеристики модели развития некоммерческого сектора объясняются спецификой проводимой социальной политики. Исследователи обнаруживают в посткоммунистических странах сочетание двух принципов социальной политики: всеобщие социальные гарантии (доминирующий универсализм, который характерен для социально-демократической модели государства благосостояния) и неравномерный доступ к ограниченным услугам, часто привилегированного характера (стратификация, которая присуща консервативной модели государства благосостояния) (Cook 2007: 9). Обе эти особенности социальной политики в позднесоветский и постсоветский период оказывали влияние на развитие некоммерческого сектора.

Несмотря на то что государственный универсализм препятствовал развитию гражданских объединений в сфере предоставления социальных услуг, иногда государство прибегало к мобилизации

части гражданского общества для специфических целей, часто связанных с социальной политикой. Именно этим, в частности, объясняется советский и постсоветский опыт развития организаций гражданского общества в узкой сфере: спорт и досуг молодежи. В СССР одним из ярких примеров была сеть спортивных организаций, созданных под эгидой Всесоюзного добровольного общества содействия армии, авиации и флоту (ДОСААФ СССР)¹⁷. Это объединение охватывало военно-патриотическое воспитание молодежи, профориентационную подготовку и обучение специалистов в военной сфере.

Контролируемые советским государством комсомольские и профсоюзные объединения не только позволяли решать политические задачи, но и обеспечивали доступ к привилегированным социальным услугам и льготам (специализированные поликлиники и дома отдыха для определенных категорий граждан). Эта важная функция до сих пор присуща некоторым организациям, которые являются частью системы государственного социального обеспечения. Такие ветеранские организации, которые объединяют бывших военнослужащих и пенсионеров силовых и правоохранительных служб, ветеранов локальных войн, по сути, являются проводниками социальных услуг, доступных только для этих привилегированных категорий граждан (военные госпитали и дома отдыха, социальные льготы и привилегии). В частности, члены Всероссийской общественной организации ветеранов «Боевое братство» и Всероссийской общественной организации ветеранов (пенсионеров, инвалидов) войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов имеют возможность льготного проживания и лечения в специализированных медицинских учреждениях и домах отдыха. Отдельную категорию составляют также члены таких организаций, как «Всесоюзное ордена Трудового Красного Знамени общество слепых» (создано в 1925 году) и Общероссийская общественная организация инвалидов «Все-

¹⁷ Преемницей этой организации является Российская оборонная спортивно-техническая организация — РОСТО (ДОСААФ), которая была создана на Первом учредительном съезде республиканских, краевых и областных организаций ДОСААФ на территории России 25 сентября 1991 года. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2009 г. № 973, ДОСААФ был преобразован в общественно-государственную организацию. Официальный сайт организации. — URL : <http://www.dosaaf.ru/>.

российское общество глухих» (создано в 1926 году). Эти организации всегда объединяли социально незащищенные социальные группы, которые находились под специальным протекторатом государства: предоставление льгот и социальных гарантий, включая жилье. Преемницами этих организаций являются Всероссийские общества слепых и глухих¹⁸, которые до сих пор обеспечивают доступ своих членов к специальным социальным гарантиям, обеспечиваемым государством. Эти примеры ветеранских организаций и объединений инвалидов, которые, несомненно, обеспечивали привилегированный доступ к социальным услугам и сейчас продолжают это делать. Таким образом, особенности системы социального обеспечения в постсоветской России в значительной степени определили особенности развития и функции представительства интересов подобного рода гражданских объединений.

Отличительной чертой модели запоздалой демократизации является то, что функция представительства интересов преобладает над сервисной составляющей деятельности организаций гражданского общества. Очевидно, это связано с особенностями управления социальной сферой в посткоммунистических обществах (Salamon, Sokolowski 2010). Так, в начале 1990-х годов значительный рост и влияние приобрели организации, представляющие интересы тех социальных групп, которые традиционно находились под протекторатом государства. Речь, прежде всего, идет о ветеранских организациях, всероссийских обществах инвалидов, учителей, руководителей вузов, также профессиональных союзов и пенсионеров бюджетной сферы, ветеранах войны и труда (Белокурова 1999; Якобсон, Мерсиянова, Кононыхина 2011). Исследователи отмечают, что реформы управления социальной сферой спровоцировали создание организаций, которые были призваны защищать интересы пенсионеров и других категорий пожилых граждан (Hanley 2013: 67). Этот тезис подтверждается и руководителями подобных организаций. Так, руководитель «Объединения бывших малолетних узников фашистских концлагерей» в Санкт-Петербурге и ответственный секретарь Санкт-

¹⁸ Официальный сайт общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское ордена Трудового Красного Знамени общество слепых»: <http://www.vos.org.ru/>; официальный сайт общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество глухих». – URL : <http://www.voginfo.ru/>.

Петербургского совета ветеранов отмечает: «Пенсия низкая... поэтому вынуждены появляться общественные организации... чтобы какую-то социальную поддержку от государства получить»¹⁹.

Основная функция таких организаций состоит в том, чтобы обеспечивать эмоциональную поддержку своим членам, а также выступать посредниками в случае конфликтных ситуаций с органами государственной власти. Так, один из руководителей Санкт-Петербургского отделения всероссийской организации «Боевое братство» отмечает: «Первостепенная задача нашей организации — защита социальных прав наших членов, юридическая помощь в оформлении необходимых документов для получения льгот, а также психологическая поддержка тех, кто прошел через войну»²⁰. Это отражено и в уставах, и на официальных сайтах ветеранских организаций²¹. По сути цель подобных организаций состоит в том, чтобы гарантировать выполнение социальных обязательств, которые имеет государство, хотя и постепенно стремится от них избавиться. Таким образом, кризис и постепенный демонтаж системы социальных гарантий, унаследованный от советского прошлого, стал важным фактором развития этой части третьего сектора.

В 1990-е годы российский некоммерческий сектор переживал активную стадию своего развития: увеличилось количество общественных объединений, возросло разнообразие форм, расширились сферы деятельности. Важным стимулом развития стало принятие законодательства, регулирующего их деятельность. В 1995 году были приняты такие принципиально важные законодательные акты, как Федеральные законы «Об общественных объединениях» (от 19 мая 1995 года, № 82-ФЗ), «О некоммерческих организациях» (от 12 января 1996 года, № 7-ФЗ), «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (от 11 августа 1995 года, № 135-ФЗ).

¹⁹ Интервью с ответственным секретарём Санкт-Петербургского совета ветеранов, Санкт-Петербург. Дата интервью: 14.05.2014 года.

²⁰ Интервью с одним из руководителей Санкт-Петербургского отделения всероссийской организации «Боевое братство», Санкт-Петербург. Дата интервью: 24.10.2013.

²¹ Официальный сайт Санкт-Петербургского городского и Ленинградского областного отделения всероссийской общественной организации ветеранов «Боевое братство». — URL : <http://www.bbratstvo.spb.ru/>; официальный сайт Санкт-Петербургской общественной организации (пенсионеров и инвалидов) войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов: <http://veteranleningradspb.ru/>.

Значимым ограничением, тем не менее, было несоответствие федерального и регионального законодательства, а часто и отсутствие последнего. В целом структура политических возможностей позволяла как социально ориентированным, так и правозащитным организациям выбирать различные формы работы и взаимодействия с органами власти, бизнесом, западными партнерами и фондами. В этот период для некоммерческих организаций не существовало серьезных ограничений их деятельности.

Наравне с существовавшими добровольными общественными организациями, которые получили особенно широкое распространение и развитие в позднесоветское время и постсоветский период, с начала 1990-х годов стали активно появляться некоммерческие организации (прежде всего, экологические, правозащитные и культурно-просветительские). Новшеством для советской и постсоветской России стало возникновение благотворительных организаций, цель которых состоит в привлечении негосударственных средств для решения острых социальных проблем. В 1990-е годы они зачастую собирали частные пожертвования и получали финансирование из-за рубежа, стремясь оказывать помощь особо нуждающимся социальным группам, которым государство в то время не имело возможности помочь (Белокурова 1999: 278).

Появление зарубежных грантов для НКО стало серьезным стимулом для развития той части сектора, которая была готова работать не только в рамках патерналистской модели социальной политики, получая финансирование и привилегии от государства, но и в рамках проектного менеджмента, применяя бизнес-технологии. Это различие имело последствия не только для конкретных организаций и особенностей их управления, но и для структурирования их деятельности, направления и эффективности работы и взаимоотношений с органами власти. Получение финансирования на реализацию общественно значимых проектов на конкурсной основе свидетельствовало о появлении новой парадигмы фандрайзинга и рыночно-ориентированных практик поведения российских НКО, которые стали востребованными в России вслед за европейским опытом. Помимо этого, западные конкурсы на реализацию проектов зачастую имели обязательным условием финансирование сотрудничества НКО с органами власти. Это означало, что проек-

ты были направлены как на решение острых социальных проблем, так и на развитие инфраструктуры НКО и повышение эффективности работы государственных чиновников (Белокурова, Ноженко, Яргомская 2004: 76; Белокурова, Яровой 2013: 275).

Отдельным направлением западных и международных фондов и программ стала поддержка российского правозащитного движения. Основная цель финансирования правозащитных проектов в России со стороны иностранных фондов состояла в поддержке независимых от государства общественных инициатив, преодолении правового нигилизма и повышении юридической грамотности в российском обществе. Во многом это направление финансирования провоцировало возникновение предложения со стороны НКО на услуги, которые не имели значительного спроса среди граждан. Как отмечает Сара Хендерсон, цели и задачи российских некоммерческих организаций в значительной степени отражали повестку дня иностранных фондов и принципы проектного менеджмента (Henderson 2002: 142).

В то же время исследования показывают, что организации, традиционно связанные с системой социального обеспечения российского государства (профессиональные союзы, ветеранские организации и объединения пенсионеров), продолжают воспроизводить бюрократические практики взаимодействия с органами власти, оставшиеся от советских времен (Jakobson, Sanovich 2010: 286). Таким образом, в 1990-е годы одновременно продолжали существовать старые и начали возникать новые организации. Эти различия в культуре, особенностях деятельности и источниках финансирования послужили основой разногласий между организациями, работавшими в условиях советского авторитарного режима, с одной стороны, и новыми общественными объединениями — с другой (Howard 2003: 72; Uhlin 2009: 274). Так, часть сектора оставалась в рамках советской парадигмы, которая предусматривала ежегодное финансирование определенного круга организаций, имеющих социальное значение для развития местного сообщества. Для остальной части сектора основными источниками финансирования стали пожертвования, членские взносы, западные гранты и государственные субсидии (перераспределяемые на конкурсной или целевой основе бюджетные средства). Общий

уровень социально-экономического развития в России 1990-х годов поставил в сложные условия оба типа организаций. Исследователи отмечают, что уже в это время наметился раскол между новыми организациями, которые развивались при поддержке иностранных фондов, и традиционными объединениями (Jakobson, Sanovoch 2010: 289). Важным трендом последующих 2000-х годов стало еще большее расслоение и даже институционализация различий между ними.

Модели запоздалой демократизации также свойственна низкая степень участия граждан в качестве волонтеров в деятельности общественных объединений. В исследовательской литературе присутствуют два объяснения. В российском случае 1990-х годов вместо волонтерства российские граждане решали свои насущные задачи выживания, адаптируясь к условиям глубокого социально-экономического кризиса. Опыт принудительного вступления в советские общественные организации препятствовал их оперативной мобилизации для участия в волонтерской деятельности (Uhlin 2009).

Отчасти низкий уровень волонтерства связывается с объективным процессом формирования пула профессиональных НКО, производящих социальные услуги на принципах проектного менеджмента. Поскольку на повестке дня такого рода российских НКО стояли важные задачи (прежде всего, фандрайзинг и реализация проектов в неблагоприятных социально-экономических условиях), то привлечение граждан к своей деятельности оставалось на периферии их внимания. Помимо этого, ориентация на выполнение в срок проектов, финансируемых международными и западными фондами, предусматривает довольно высокий уровень профессионализма деятельности сотрудников организации. Полагаться на волонтерскую работу, основным принципом которой является несистематичная, зачастую непрофессиональная помощь, в таких условиях достаточно ненадежно. Поэтому в результате уровень вовлеченности граждан в деятельность НКО достаточно невысок, что сказывается и на низкой информированности о них в обществе. Исследователи показывают, что это привело к формированию элитистского характера части организаций гражданского общества (Henderson 2002).

Феномен слабой вовлеченности граждан в деятельность НКО был изучен Марком Ховардом, который статистически подтвердил этот факт, анализируя данные 1990-х годов (Howard 2003). Эта тенденция сохранилась и в 2000-х годах. Опросы 2011 года свидетельствуют о том, что большая часть населения — 56% — не участвует ни в каких формах общественно-политической активности (начиная с субботников и заканчивая участием в публичных слушаниях), и 72% граждан не участвуют в волонтерской деятельности (Мерсиянова 2013: 8, 45). Наиболее распространенными формами участия меньшинства при этом являются благоустройство территории (24%) и/или самоуправление дома (20%). Наименее распространенными — участие в митингах и акциях протеста (по 2% соответственно) (Мерсиянова 2013: 8).

При этом вовлеченные в деятельность НКО граждане ожидаемо чаще участвуют и в других формах общественной активности. Например, 56% участвовали в субботниках и 45% в собраниях жильцов, в то время как среди не вовлечённых эти показатели составляют 23% и 20% соответственно. Это проявление активности сохраняется для всех видов деятельности и доказывает тот факт, что вовлеченные в деятельность организаций граждане проявляют общественную активность и в других формах.

Общая тенденция, однако, приобретает вариативность, если принять во внимание особенности внутренней структуры ветеранских организаций и профессиональных НКО. Так, ветеранские организации в значительно большей степени полагаются на участие своих членов. Прежде всего, речь идет о том, что их деятельность частично финансируется за счет членских взносов. Кроме того, участники привлекаются для проведения совместных мероприятий. Широкие возможности мобилизации членов ветеранских организаций особенно ярко были продемонстрированы во время протестов против монетизации льгот в 2004–2005 годах. Это связано с особенностями структуры организаций. В отличие от профессиональных НКО, ветеранские организации представляют собой иерархически организованные объединения граждан. Часто они являются всероссийскими, имеют отделения в регионах и на местном уровне. Таким образом, подобные организации объединяют довольно значительное число граждан. В качестве

примера можно привести Всероссийскую организацию «Боевое братство», которая объединяет порядка 90 000 местных организаций (Chebankova 2013: 197). Данные некоторых ветеранских объединений Санкт-Петербурга и Республики Карелия также подтверждают наличие широкой членской базы (см. табл. 3).

Таблица 3

Количество членов ветеранских организаций в Санкт-Петербурге и Республике Карелия

Название организации	Количество членов организации	Количество районных отделений
Совет ветеранов (Санкт-Петербург)	333 4601 ^I	20
Совет ветеранов (Республика Карелия)	246 0002 ^{II}	18
Жители блокадного Ленинграда (Санкт-Петербург)	68 0003 ^{III}	19
Жители блокадного Ленинграда (Республика Карелия)	340	3 (Сортавальский район, Кемский район, Петрозаводск)
Бывшие малолетние узники фашистских лагерей (Санкт-Петербург)	12 9004 ^{IV}	20
Бывшие малолетние узники фашистских лагерей (Республика Карелия)	3805 ^V	6 (Олонецкий район, Сортавальский район, Кондопожский район, Медвежьегорский район, Костомукшский район)
Боевое братство (Санкт-Петербург)	2006 ^{VI}	10

Примечания:

^I Официальный сайт Совета ветеранов в Санкт-Петербурге. – URL : <http://veteranleningradspb.ru/struktura.html>.

^{II} Источник данных: интервью с руководителем Карельского совета ветеранов, Петрозаводск, дата интервью: 14.05.2014 г.

^{III} Источник данных: интервью с одним из руководителей Санкт-Петербургской организации «Жители блокадного Ленинграда», Санкт-Петербург, дата интервью: 7.10.2014 г.

^{IV} Источник данных: интервью с одним из руководителей Санкт-Петербургской организации «Бывшие малолетние узники фашистских лагерей», Санкт-Петербург, дата интервью: 14.05.2014 г.

^V Источник информации: интервью с одним из руководителей карельской организации «Бывшие малолетние узники фашистских лагерей», Петрозаводск, дата интервью: 14.05.2014 г.

^{VI} Официальный сайт. – URL : http://gov.spb.ru/helper/social/soc_vet/veterani_now/.

Именно эта особенность иерархической структуры и широкой членской базы организации позволяет ей агрегировать интересы отдельных членов организации и, в случае если их интересы и проблемы носят массовый характер, обращаться от лица ор-

ганизации в органы власти (представительство интересов проанализировано в третьем параграфе третьей главы). Как видно из табл. 3, даже районные карельские отделения включают довольно большое количество членов по сравнению с большинством российских общественных и некоммерческих организаций, которые часто критикуются за элитистский характер и рассматриваются в качестве формального объединения персональных дружеских сетей (Henderson 2002; Richter 2009; Salmenniemi 2008; Stephenson 2000).

Подводя небольшой итог, можно сказать, что модель запоздалой демократизации в России периода 1990–1999 годов характеризуется инерцией позднесоветских традиций. Прежде всего, это связано с развитием и активной деятельностью ветеранских организаций по защите своих прав в условиях кризиса универсалистской системы социального обеспечения. Объединения граждан, которые возникали на волне демократического движения (правозащитные организации), а также те, которые фокусировались на решении социальных проблем при поддержке западных фондов, зачастую просто игнорировались органами власти. Хотя в это же время в регионах стали постепенно развиваться механизмы государственного финансирования социальных проектов профессиональных НКО (Белокурова 1999). Таким образом, для этого периода времени характерен селективный подход государства в работе с широким спектром организаций, часть которых признавалась и поддерживалась, часть — просто игнорировалась. В целом эклектичность некоммерческого сектора стала ярко выраженной его характеристикой. Это, как было показано, связано с влиянием позднесоветской системы социального обеспечения и новыми трендами управления социальной политикой, которые стали набирать обороты в 2000-е годы. Так, стагнация системы социального обеспечения всеобщих социальных гарантий спровоцировала развитие и активную деятельность ветеранских организаций и объединений пенсионеров, которые стали бороться за сохранение льгот и преференций. В терминах теории государства благосостояния это означает борьбу заинтересованных групп за сохранение стратификации в предоставлении социальных услуг, что присуще его консервативной модели. Наравне с этим появ-

ление социальных антрепренеров, а также новых форм реализации социальных проектов и программ силами коммерческих и некоммерческих организаций, то есть либерально ориентированных трендов в социальной политике, стало стимулом для развития профессиональных НКО. Эти две противоречивые тенденции в социальной политике, таким образом, заложили предпосылки для эклектичности третьего сектора.

Разработчики теории социального происхождения указывают на то, что модель запоздалой демократизации является неустойчивой и подвержена серьёзным трансформациям под давлением пересмотра принципов управления социальной сферой. Реформы социальной сферы в современной России подразумевают снижение государственных обязательств и увеличение доли ответственности общества, гражданских объединений и бизнеса. В этом случае меняется и роль организованных гражданских объединений.

В ситуации трансформации подробное изучение особенностей финансирования и налогообложения НКО, а также площадок для взаимодействия НКО и государства становится нетривиальной исследовательской задачей. Ее решение позволяет делать выводы о роли некоммерческих организаций в сфере социальных услуг и в области представительства интересов и, в конечном итоге, о том, каким образом государственные механизмы управления отражаются на их модели. Более подробное описание этих трансформаций и их влияния на развитие некоммерческого сектора в современной России предложено в третьей главе.

Глава 3.

Российский некоммерческий сектор в контексте неолиберальных трендов

Цель этой главы состоит в том, чтобы охарактеризовать тенденции развития российского некоммерческого сектора в 2005–2014 годах и при помощи теории социального происхождения определить характеристики той модели, которая складывается в современной России. Во второй главе были представлены основные индикаторы развития некоммерческого сектора: количественные показатели, такие, как (1) размер сектора (доля рабочих мест по отношению к общей занятости населения); (2) объем благотворительных средств и частных пожертвований; (3) доля привлекаемых в работе НКО волонтеров; (4) уровень и качество правительственной поддержки организаций третьего сектора; а также качественный критерий — (5) роль НКО в сфере производства социальных услуг и представительства интересов. В соответствии с этими индикаторами будет проанализирован российский случай.

Для решения этой исследовательской задачи был проведен эмпирический анализ с применением следующих методов сбора и анализа данных:

1. Тенденции развития некоммерческого сектора, в том числе по таким критериям, как объем и преобладающие направления деятельности — с использованием статистики динамики численности НКО, их разновидностей.
2. Основные задачи преобразований и особенности государственного регулирования деятельности НКО в социальной сфере и предоставлении услуг на основе характеристик федерального и регионального (на примере Санкт-Петербурга) законодательства в данной области, его влияния на модели развития некоммерческого сектора в России.
3. Влияние трансформации управления социальной сферой на характеристики развития некоммерческого сектора — с изучением и оценкой механизмов финансирования (бюджетные субсидии, правительственные и региональные программы поддержки НКО, государственный заказ и др.).

4. Конкретные примеры и особенности реализации политики в отношении НКО, функции представительства интересов в процессе принятия политических решений — на основе интервью с представителями некоммерческого сектора, органов власти и экспертов.
5. Характеристика функции представительства НКО — на основе анализа созданных для этого формальных механизмов, в том числе изучение деятельности и состава консультативных органов, а также с учетом политики в отношении правозащитных организаций.

Проведенное исследование включало в себя изучение и федеральных, и региональных тенденций. Подробное рассмотрение одного субъекта Федерации — города Санкт-Петербурга — позволило продемонстрировать отражение федеральной политики на субнациональном уровне. Пример Санкт-Петербурга демонстрирует, каким образом федеральные инициативы реализуются в регионе, какие механизмы поддерживают модель запоздалой демократизации, а какие способствуют развитию новой модели (государственного корпоративизма, черты которой также присущи модели партнерства ради благосостояния).

Поставленные задачи отражены в структуре третьей главы. В первом параграфе рассмотрены особенности реформы управления социальной сферой, которые подразумевает увеличение роли социально ориентированных НКО в сфере предоставления социальных услуг, и оценка объемов и особенностей государственной поддержки разного спектра гражданских организаций. Во втором параграфе представлен анализ реализации этих реформ и последствий для некоммерческого сектора. В частности, продемонстрировано увеличение государственного финансирования и налогового регулирования деятельности социально ориентированных НКО. В третьем параграфе показаны примеры инерционной политики, которая воспроизводит признаки модели запоздалой демократизации. Четвертый параграф предлагает анализ деятельности организаций в сфере представительства интересов. В частности, проанализированы консультативные органы (общественные палаты при органах власти в регионах России) как структуры корпоративистского типа (показатель государственного корпоративизма), представляющие интересы раз-

личных групп, в том числе организаций третьего сектора. Показано, как деятельность по отстаиванию интересов постепенно сходит на нет в силу изменения политического режима и потери независимости судебной системы от политической конъюнктуры.

§ 1. Трансформация модели государства благосостояния в России: возможности и ограничения для развития НКО

В начале 2000-х годов правительство РФ инициировало проведение крупномасштабной реформы системы управления в России. Основным разработчиком этих реформ стал Центр стратегического планирования Германа Грефа²². По сути административная и бюджетная реформы, а также некоторые социальные реформы (монетизация льгот, изменение пенсионной системы, приватизация государственных учреждений) были направлены на повышение эффективности процесса управления, в том числе в социальной сфере. Система, при которой государство было единственным поставщиком и гарантом выполнения социальных обязательств, изжила себя и год от года демонстрировала свою неэффективность. Переход к политике рационализации процесса управления в социальной сфере рассматривался в качестве выхода из сложившейся ситуации. Суть реформ состояла в том, чтобы повысить прозрачность государственного управления, ограничить его регулирование и передать часть этих социальных обязательств гражданам, рынку и общественным институтам (прежде всего, малому бизнесу и НКО)²³. Стоит отметить, что эта тенденция характерна не только для России. Так, в странах Латинской Америки неолиберальный подход в социальной политике спровоцировал спрос на услуги, предоставляемые некоммерческими организациями в социальной сфере (Salmenniemi 2007: 25). Как результат, изменения принципов управления социальной сферой в России напрямую отразились как в политической риторике, так и в политике в отношении организаций третьего сектора.

Ещё в начале 2000-х годов президент Владимир Путин подчеркивал роль гражданского общества в качестве «ассистента госу-

²² Г.О. Греф возглавлял Министерство экономического развития и торговли РФ с 2000 по 2007 г.

²³ Официальный сайт административной реформы РФ. – URL : <http://ar.economy.gov.ru/>.

дарства в социальной сфере» (Richter 2009: 45). Со временем это видение не только сохранилось, но и стало доминировать в риторике политических лидеров. В одном из последних своих заявлений на Общероссийском форуме «Государство и гражданское общество» (15 января 2015 года) Путин подчеркнул: «Часть работы в социальной сфере, конечно, может быть передана в сферу деятельности некоммерческих организаций... нужно снимать остающиеся барьеры для их деятельности в сфере социального обслуживания, здравоохранения, образования, в других смежных отраслях»²⁴. Такая интерпретация роли некоммерческих организаций подразумевает либерально-ориентированную модель социальной политики, где общество в лице гражданских объединений берет на себя часть социальных обязательств. Как оценивает политику руководства страны исследовательница Джулия Хеммент, «Правительство Путина продвинуло либеральные реформы, дискурсивно, однако, дистанцируясь от них» (Hemment 2009).

Реальные политические меры в этой сфере представляли собой либерализацию системы социального обеспечения, которая должна была сопровождаться усилением роли организаций третьего сектора в сфере предоставления социальных услуг. Об этом свидетельствует (1) изменение функций государства в социальной сфере; (2) сокращение социальных расходов; и (3) изменение роли граждан в социальной сфере. Под последним аспектом понимается увеличение объема ответственности граждан за социальное обеспечение и трансформация их роли от пассивных потребителей предоставляемых государством услуг к новому статусу «покупателей» или «клиентов» на возникающем рынке социальных услуг. В совокупности это является признаком либерализации социальной политики (подробнее теоретические аспекты либерализации государства благосостояния описаны в первом параграфе второй главы).

Изменение функций государства происходит за счет создания рынка социальных услуг и усиления регулятивных функций государственных органов, а также изменения принципов финансирования государственных учреждений социальной сферы и создания условий для партнерства с коммерческими и некоммерческими

²⁴ Официальный сайт президента РФ. – URL : <http://www.kremlin.ru/news/47480>.

организациями. Механизмами создания спроса являются сокращение государственных обязательств и спектра предоставляемых бесплатно услуг (минимальный набор социальных услуг) и монетизация льгот определенных категорий граждан. Регулятивные функции появляются за счет внедрения таких механизмов, как государственный заказ, который подразумевает аутсорсинг некоторых, в том числе непрофильных, видов деятельности государственных учреждений. С одной стороны, роль государства сокращается, с другой — перепрофилируется, поскольку круг задач по проведению конкурсов и контролю над исполнением расширяется. Примером также является проведение конкурсов поддержки социально ориентированных НКО для реализации общественно значимых проектов. В Санкт-Петербурге, например, эти конкурсы проводит комитет по социальной политике, для которого новые функции являются настоящим вызовом, поскольку конкурсы оборачиваются как увеличением объема работы, так и расширением спектра выполняемых процедур.

Реформирование государственных и муниципальных учреждений (так называемая реформа бюджетной сферы) также является важным аспектом преобразования государственных организаций, работающих в социальной сфере. Систематизация государственных функций и услуг, предоставляемых органами власти (в рамках бюджетной и административной реформ) имела своей целью сокращение дублирующих полномочий и учреждений их выполняющих. На региональном уровне были приняты так называемые минимальные наборы государственных услуг, которые исключают те специфические задачи, которые дешевле и эффективнее отдавать на аутсорсинг НКО и бизнесу. Компенсаторным механизмом сокращения линейки предоставляемых государственными учреждениями услуг и созданием механизма аутсорсинга стало законодательное закрепление категории социально ориентированных НКО.

На основании Федерального закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», по рекомендации учредителя (чаще всего, это правительственные комитеты), государственные и муниципальные учреждения реорганизуются в три

типа новых некоммерческих организаций: бюджетное, казенное или автономное учреждение. В случае трансформации учреждения в автономное происходит изменение модели его финансирования (отказ от ежегодной бюджетной сметы и необходимость подавать заявку на государственное финансирование). Субсидирование его деятельности в совокупности с привлечением внебюджетных средств (например, от коммерческой деятельности) позволяет разнообразить источники доходов таких организаций. Зачастую форму НКО принимают организации здравоохранения: поликлиники, социальные службы, детские учреждения и т. д.

Эти преобразования приводят к сокращению количества государственных учреждений. По данным исследований, на 1 января 2011 года государственных учреждений насчитывалось 198 397 единиц, это порядка 31,4% от общего числа российских некоммерческих организаций (Мерсиянова 2011: 18). По сравнению с 2007 годом численность государственных учреждений уменьшилась на 106 862 организации или на 14,9% (см. табл. 4). Данные 2015 года свидетельствуют о еще более существенном сокращении организаций, учредителями которых являются органы власти или местного самоуправления. Их количество составляет 26 9120 организаций (6,1% от общей численности). Для сравнения, в Санкт-Петербурге в 2015 году зарегистрировано 12 182 некоммерческие организации, из них — 1 434 имеют своими учредителями органы государственной власти или муниципального управления, что составляет 11,7% от общей численности.

Таблица 4

Количество учреждений в общей доле некоммерческих организаций в РФ в 2007, 2011 и 2015 годах²⁵

Организации / Год	2007	2011	2015
Всего НКО в РФ	659 664	623 000	439 391
Количество учреждений	305 259 (46,3%)	198 397 (31,4%)	26 912 (6,1 %)

²⁵ Источник данных за 2007 год: Абрахманова, Ковалева, Санович 2008. Источник данных за 2011 год: Мерсиянова 2011. Следует учитывать, однако, что первоисточником является официальная статистика Министерства юстиции РФ, которая включает как зарегистрированные, так и исключенные организации. То есть по факту эти цифры еще меньше. В частности, общее количество зарегистрированных НКО в 2011 году (согласно официальной статистике Министерства юстиции РФ) составило 219 770 организаций (Доклад Общественной палаты РФ, 2011 год). Источником данных за 2015 год является официальный сайт Министерства юстиции РФ и включает как зарегистрированные, так и исключенные организации.

Неочевидным остается объяснение выявленных трендов. В частности, открытым остается ответ на вопрос о том, что происходит с государственными учреждениями после перерегистрации и изменения нормативно-правовой формы, какую роль в этом сыграло объединение небольших государственных учреждений в более крупные, что получило название «оптимизации» управления социальной сферой. Сопоставление данных по некоммерческому сектору в 2011 и 2015 годах частично свидетельствует о масштабах трансформации его структуры и численности. В частности, общее количество НКО в РФ, по данным официального сайта Министерства юстиции РФ, в 2011 году составило 219 770 организаций, из которых 38,7% – некоммерческие и 50% – общественные. В сопоставлении с 2015 годом их число, соответственно, составляет: всего – 225 657; некоммерческие организации – 27,2%; общественные организации – 28% (см. табл. 5).

Таблица 5

Количество зарегистрированных организаций в РФ (по данным официального сайта Министерства юстиции РФ)

Организации / Год	2011 год	2015 год
Общественная организация	110 276 (50,2%)	62 821 (28%)
НКО	85 123 (38,7%)	62 699 (27,2%)
Всего организаций	219 770 (100%)	225 675 (100%)

Эти данные свидетельствуют о серьезном снижении количества НКО и общественных организаций на фоне незначительного увеличения численности сектора в целом. Отсутствие более надежных и точных данных, сопоставимых во времени, не позволяют объяснить изменения, происходящие в структуре сектора. Для этого, конечно, важно учитывать процедуру перерегистрации НКО, которая также привела к их сокращению по всей стране (более подробный анализ представлен в четвертом параграфе третьей главы). Наравне со статистикой представляется важным проанализировать, насколько происходящие реформы влияют на сущность их деятельности, делают ли конкурсные процедуры их более открытыми, эффективными и конкурентоспособными организациями. Ответы на эти вопросы позволяют более полно оце-

нить результаты преобразований государственных учреждений и в целом либерализацию системы социального обеспечения, что, в свою очередь, отражается на структуре и деятельности третьего сектора.

Сокращение социальных расходов, в общем, не происходит в России. Если взять за показатель долю социальных расходов от ВВП, то в России он составил в 2010 году 23% (социальная политика) и 14,2% (социальная защита) от ВВП²⁶, это в сумме равняется 37,2%, что, в свою очередь, сопоставимо со средним показателем стран Западной и Восточной Европы. По расчетам экспертов, в период кризиса 2008 года и в последующий период расходы на социальную поддержку росли не только в абсолютных цифрах, но и в долевом соотношении. За 2008–2012 годы расходы на социальную политику выросли в 2,6 раза по сравнению с уровнем 2007 года²⁷. Это связано с факторами объективного (демографического) и политического характера. С одной стороны, серьезное превалирование нетрудоспособного населения над работающим не позволяет покрывать расходы на пенсионные выплаты, и они требуют сокращения. С другой стороны, сложно принимать подобного рода политические решения в обществе с преобладанием патерналистских воззрений. В результате социальная политика состоит из мер как либерально-ориентированных, так и патерналистских. Как результат, наравне с приватизацией социальной сферы и собственности, реализацией пенсионной реформы и монетизацией льгот реализуются программы, направленные на расширение социальной поддержки и гарантий: материнский капитал²⁸, приоритетные национальные проекты (в сфере здравоохра-

²⁶ Материалы Независимого института социальной политики. — URL : http://www.socpol.ru/research_projects/doc/Social_Expenditures_Table_2003-2010_eng.pdf.

²⁷ Горина Е.А. Государственные расходы и приоритеты социальной политики в России. Центр анализа доходов и уровня жизни населения. Институт управления социальными процессами НИУ ВШЭ. — URL : <http://opec.ru/data/2013/05/29/1233221337/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%BA%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%95.%20%D0%93%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B9.pdf>.

²⁸ Выплаты материнского капитала стартовали 29 декабря 2006 года в соответствии с федеральным законом и представляли собой адресную выплату для неблагополучных многодетных семей. Однако осенью 2013 года Министерство финансов объявило об отмене этих выплат с 2017 года. — URL : <http://top.rbc.ru/economics/20/08/2013/870809.shtml>.

нения, образования, доступного жилья и сельского хозяйства)²⁹, Нарастивание социальных гарантий стало ответом на демографические вызовы и свидетельствовало о патерналистской модели управления социальной сферой (Hemment 2009: 36). Сворачивание этих патерналистских мер, однако, свидетельствует об объективных ограничениях, с которыми сталкивается российское правительство, сохраняя модель социальной политики, включающую широкие государственные гарантии.

Помимо этого, неэффективность реализации реформ зачастую приводит не к ожидаемому сокращению расходов, но к их увеличению. То есть попытки сокращения социальных программ и расширения рыночных возможностей для получения социальных услуг зачастую приводят к еще большим бюджетным расходам в тех областях, в которых планировалось сэкономить. Так, например, произошло с монетизацией льгот, поскольку планируемые затраты на её реализацию (170 млрд руб.) были превышены больше чем вдвое и составили более 500 млрд руб. (Wengle, Rasell 2008: 749).

Несмотря на общую тенденцию повышения социальных расходов, есть и попытки снизить эти затраты, прежде всего, за счет сокращения части обязательств и посредством оптимизации выделения финансовых средств, например, за счет целевого расходования. О сокращении социальных расходов свидетельствует намерение Министерства финансов прекратить выплаты материнского капитала с 2016 года, увеличить пенсионный возраст (с 2019 года) и сократить выплаты работающим пенсионерам. Стоит отметить, что объем средств на реализацию программы выплат материнского капитала в 2011 году составлял львиную долю от прямых государственных расходов на социальную поддержку и равнялся 171,2 млрд руб³⁰. Отказ от программы выплаты материнского капитала свидетельствует о невозможности и нежелании правительства и

²⁹ Реализация приоритетных национальных проектов практически была сведена на нет вместе с окончанием президентства Дмитрия Медведева в 2012 году, в результате чего в соответствие с Указом президента РФ был создан Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике (<http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/35/16360>), что несомненно снизило статус принимаемых решений и возможности для финансирования и развития этих проектов.

³⁰ Горина Е.А. Там же.

в дальнейшем наращивать патерналистскую модель управления социальной сферой.

Примером оптимизации расходов, в том числе за счет привлечения аутсорсинга и целевого расходования средств, является Федеральный закон № 442-ФЗ «О социальном обслуживании граждан в Российской Федерации», который открывает широкие возможности для социального предпринимательства и не ограничивает круг поставщиков услуг государственными и муниципальными учреждениями, как это было в предыдущей версии закона (1995 года). В частности, органы государственной власти будут устанавливать социальные стандарты и финансировать предоставление таких услуг как государственными, так и негосударственными учреждениями по результатам конкурсных процедур. Комментируя этот закон, президент Санкт-Петербургской благотворительной общественной организации «Перспективы», отмечает, что получатель социальных услуг в нем уже окончательно рассматривается в качестве клиента, который может варьировать набор услуг по мере необходимости (индивидуальная программа социального обслуживания), заключая договор об их предоставлении³¹. Монетизация льгот также подразумевала определение категорий граждан, которые, в зависимости от потребностей, будут получать тот или иной объем социальных услуг, что по расчетам разработчиков реформ должно было привести к сокращению расходов. Реализация такого подхода позволяет не только сокращать издержки на предоставление государственных услуг, но и повышать их качество за счет механизма конкуренции.

Также механизмами сокращения расходов являются реформа бюджетной сферы и бюджетная реформа. Последняя, в частности, подразумевает систематизацию и более жесткую регламентацию полномочий исполнительных органов власти, что должно привести к сокращению дублирующих функций и обеспечить расходы на соответствующие виды деятельности по формуле «деньги под полномочия». В частности, оптимизация деятельности учреждений образования и здравоохранения и изменение принципов их финансирования (проектный менеджмент) также является меха-

³¹ Островская М. Мы хотим законодательный гуманизм соединить с гражданской позицией. — URL : <http://www.fontanka.ru/2015/03/24/099/>.

низмом сокращения расходов. Оптимизация линейки предоставляемых государством социальных услуг может привести к тому, что учреждения будут лишены возможности предоставлять те, что выходят за рамки набора, предусмотренного государственным заданием (минимальный набор социальных услуг). Минэкономразвития рассчитывает, что часть социальных обязательств можно переложить не только на рынок, но и на такие НКО, которые ориентированы на оказание социальных услуг. С этим связано развитие механизмов финансирования и инфраструктурной поддержки социально ориентированных НКО. Вместе с тем пока эти меры не привели к серьезному сокращению расходов по причине активной деятельности заинтересованных групп, включенных в систему социального обеспечения, по сохранению статус-кво в проводимой политике. В целом можно сказать, что значительное сокращение социальных расходов не происходило в последние несколько лет, несмотря на попытки некоторых федеральных министерств и ведомств проводить либерально-ориентированную политику.

Изменение роли граждан как показатель либерализации в значительно большей степени выражено в российских реалиях. Так, приватизация жилья подтолкнула к необходимости создания общественных органов управления (товариществ собственников жилья – ТСЖ) и возложение на граждан обязательств по содержанию и обеспечению благоустройства жилищной инфраструктуры и собственности. Помимо этого, развитие рынка медицинских услуг, включая страховые компании, также способствовало увеличению степени ответственности граждан в обеспечении социального благополучия.

Одним из принципов реформирования социальной сферы является адресность, то есть ориентация на категорию нуждающихся граждан. Это подразумевает также и активную роль самих граждан в получении соответствующих бенефиций от государства. Вместе с тем граждане не всегда осведомлены о возможностях и не готовы тратить свои усилия на подготовку необходимого пакета документов. В силу этих и ряда других причин реализация принципа адресности социальной помощи для наименее обеспеченных категорий граждан остается низкой.

Приватизация жилья и возникшая в связи с этим необходимость создания общественных органов управления (ТСЖ) увеличили численность НКО, поскольку в соответствии с Жилищным кодексом РФ (от 29.12.2004 № 188-ФЗ) товарищество собственников жилья является некоммерческой организацией (Раздел VI, глава 13, статья 135). По предварительным данным можно сказать, что реформа жилищной сферы привела к увеличению численности сектора. Об этом свидетельствуют результаты исследования Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». На 1 января 2011 года общая численность НКО в РФ (не учитывая учреждения, созданные органами государственной и муниципальной власти) составляла 433 816 единиц (Мерсиянова 2011: 18). По сравнению с 2009 годом она увеличилась на 73 816 организаций (на 1 января 2009 года общее количество составляло 360 000 единиц)³². Этот прирост произошел значительным образом за счет увеличения численности ТСЖ. За один год (с 2008 по 2009 год) число ТСЖ увеличилось на 20 000 организаций. Конечно, это означает и увеличение ответственности граждан за принимаемые решения, их большая вовлеченность в решение вопросов, касающихся территории и места проживания.

Пример монетизации льгот показывает, каким образом либерально-ориентированная реформа не только способствовала созданию спроса на социальные услуги, но и привела к трансформации роли граждан. Это произошло за счет того, что льготные категории населения, такие, как ветераны войны и труда, труженики тыла, участники военных действий, инвалиды и др., получили возможность выбирать, где получать услуги и какие средства тратить, поскольку многие льготы были заменены дополнительными выплатами (Wengle, Rasell 2008: 748). В результате граждане получили возможность покупать услуги у альтернативных поставщиков. Например, услуги сиделки, гарантируемые государством и предоставляемые в Санкт-Петербурге, частично выполняются некоммерческими организациями (например, ХЭСЭД-Авраам). Вместе с тем категоризация льгот происходила не на основе принципа потребностей граждан в государственной поддержке, но на

³² Сто вопросов по НКО. — URL : <http://www.hse.ru/news/recent/14423698.html>.

основе выстраивания иерархии в соответствии с социальной и политической значимостью и соответствующего отнесения их к зоне ответственности федеральных или региональных органов власти (см. табл. 6).

Таблица 6

Категории граждан в соответствии с ответственностью региональных и федеральных властей за выплату льгот

№ п/п	Ответственность федеральных органов власти	Ответственность региональных органов власти
1.	Инвалиды	Ветераны труда
2.	Герои России и СССР	Ветераны трудового фронта
3.	Жертвы радиации (прежде всего, жертвы Чернобыльской катастрофы)	Жертвы политических репрессий
4.	Ветераны войны	Пенсионеры
5.	Семьи погибших солдат	
6.	Участники второй мировой войны	

Подводя небольшой итог, можно выделить несколько особенностей изменения принципов управления социальной сферой. Во-первых, привлечение НКО к предоставлению социальных услуг является составной частью административной реформы и преобразования системы управления бюджетной сферой. Однако основная задача реформы состояла в том, чтобы создать благоприятные условия для преобразования государственных учреждений. Развитие негосударственных механизмов предоставления социальных услуг (в том числе силами некоммерческого сектора) оказалось второстепенной задачей, которая еще в меньшей степени была реализована. Как показывают исследования социальной политики в России, государство действительно оказалось более эффективным в приватизации и сокращении социальных обязательств, чем в создании рыночных институтов, которые бы пришли на место бывших государственных учреждений социальной защиты (Cook 2007: 191).

Как видно из описания, частью реформы бюджетной сферы является преобразование государственных учреждений и изменение принципа их финансирования со сметного на конкурсный. Часть государственных учреждений была вынуждена изменить

нормативно-правовую форму и выбрать статус, соответствующий одному из трех видов некоммерческих организаций: казенное учреждение, бюджетное учреждение или автономное учреждение. Таким образом, изменение законодательства в отношении СО НКО стало второстепенной задачей по отношению к преобразованию государственных учреждений. Как результат, некоммерческие организации, созданные по инициативе граждан, не могут воспользоваться некоторыми возможностями, рассчитанными, прежде всего, на государственные учреждения. Например, снижение затрат на ведение бухгалтерии в НКО распространяется только на те организации, учредителями которых являются органы власти. Вместе с тем предпринимаются попытки уравновесить возможности НКО, поскольку небольшой штат сотрудников позволяет снизить налоги и затраты на бухгалтерию. Как показывают другие исследования, органы власти больше преуспели в том, чтобы освободиться от части полномочий, но лишь в незначительной степени справились с задачей создания и поддержания условий для рыночных механизмов, способных удовлетворить возникший спрос граждан на ряд социальных услуг (Cook 2007: 191).

Во-вторых, для проводимых реформ характерно отсутствие политической и общественной дискуссии. Основные инициаторы и ответственные за проведение реформ — правительственные структуры, бюрократический аппарат и аффилированные с федеральными ведомствами исследовательские и экспертные сообщества. Такой непрозрачный характер имеет несколько последствий. Среди них — низкая степень легитимности принимаемых мер, которые согласно новому разделению полномочий в социальной сфере в Российской Федерации, в значительной степени должны реализовываться на региональном и местном уровнях. В регионах с неизбежностью возникает инерция со стороны политических элит, бюрократии и гражданских организаций. В частности, организации, которые привыкли работать в рамках патерналистской парадигмы, получая государственную поддержку, стремятся сохранить устоявшиеся практики, таким образом препятствуя развитию либерально-ориентированной модели третьего сектора. Примеры лоббистской деятельности ветеранских организаций Санкт-Петербурга подтверждают это. Федеральные примеры со-

храняющихся патерналистских способов финансирования общественных организаций проанализированы в третьем параграфе.

Для того чтобы понять, каким образом реализуется двойственность проводимой политики и как она отражается на модели третьего сектора, необходимо более подробно проанализировать те меры проводимой политики, которые касаются непосредственно его организаций. Этому и посвящен следующий параграф.

§ 2. НКО как провайдеры социальных услуг: признаки корпоративистской модели взаимодействия третьего сектора и государства

Как было уже отмечено ранее, результаты сравнительного исследования гражданского общества показывают, что в соответствии с теорией социального происхождения российский случай относится к модели запоздалой демократизации. Для нее характерны относительно небольшая численность граждан, работающих в некоммерческом секторе, незначительная государственная поддержка и ограниченность волонтерской базы общественных объединений (Salamon, Sokolowski 2010: 3). В шестом параграфе второй главы была рассмотрена проблема низкого уровня вовлеченности граждан в деятельность организаций третьего сектора, которая пока сохраняется в России. Вместе с тем такие показатели, как объем некоммерческого сектора и государственная поддержка деятельности третьего сектора, являются подвижными качественными характеристиками. Задача представленного ниже анализа состоит в том, чтобы охарактеризовать их особенности и оценить тенденции развития модели гражданского общества в России.

В рамках исследовательского проекта Университета Джона Хопкинса объем некоммерческого сектора определяется по уровню вовлеченности экономически активного населения в деятельность некоммерческих организаций. По состоянию на 2010 год доля граждан, вовлеченных в деятельность некоммерческого сектора в России, составляет 1,2% (Salamon, Sokolowski 2010: 9). Для сравнения: в Соединенных Штатах Америки и Великобритании этот показатель равняется 9,2% и 11% соответственно, что характерно для либеральной модели. Значительный объем сектора объясняется приватизацией социальной сферы в этих странах.

В соответствии с неолиберальными тенденциями в России федеральный центр расширяет правительственное финансирование социальных проектов НКО и поощряет развитие нескольких направлений, которые стимулируют увеличение их роли в социальной сфере. Среди таких правительственных мер можно выделить несколько:

- *механизмы аутсорсинга*, имеющие своей целью передачу реализации части государственных функций негосударственным структурам посредством государственного заказа: с принятием нового федерального законодательства о социальном обслуживании населения этот механизм позволит массово закупать государственные услуги у негосударственных поставщиков. Сейчас он в большей степени используется для закупки неспециализированных услуг, таких, как клининг, бухгалтерский учет, транспорт, однако, помимо этого, он может быть использован для финансирования специфических услуг, которые в силу разных причин (например, нерентабельности) не могут быть оказаны органами исполнительной власти;
- *реформа бюджетной сферы*, в частности, изменение принципов управления и финансирования государственных и муниципальных учреждений и трансформацию их в разные правовые формы НКО: бюджетные, автономные и казенные учреждения;
- *правительственные программы* поддержки социально ориентированных НКО, которые реализуются Министерством экономического развития на федеральном уровне и в большинстве субъектов Российской Федерации.

Показательным законодательным новшеством является закрепление нового понятия «социально ориентированные некоммерческие организации», которые оказывают социальные услуги населению и должны взять на себя определенные государственные функции. Эта категория законодательно была введена поправками в Федеральный закон от 05.04.2010 № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». Как отметила в своем интервью директор филиала Международного центра некоммерческого права в РФ Дарья Милославская, «сначала планировалось, что будет ре-

есть организации, которые признаются социально ориентированными. А потом организациям, которые есть в этом реестре, будут давать государственную поддержку. В законе все наоборот: сначала организация должна получить поддержку, а потом включиться в этот реестр»³³. Первоначальный вариант внесения в реестр, который предполагался экспертами, является общепринятой практикой в странах Западной и Восточной Европы (подробнее о статусе организаций общественной пользы см. в первом параграфе второй главы). Там основанием для этого является содержание деятельности НКО. В России же для этого требуется опыт получения финансовой поддержки со стороны государства. Этот принцип селекции организаций однозначно можно трактовать в качестве одного из признаков корпоративистской модели взаимоотношений между государством и третьим сектором, поскольку государственная поддержка является показателем общественной значимости организации и её деятельности.

Опыт принятия Закона Санкт-Петербурга «О поддержке социально ориентированных НКО в Санкт-Петербурге» (от 23.03.2011) показывает, каким образом принимается и реализуется политика в отношении НКО, навязанная федеральным центром. Она ориентируется на конкурсные процедуры закупки социальных услуг у НКО, что стало актуальной задачей для профильных комитетов администрации Санкт-Петербурга — по социальной политике и по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями. Одной из слабых сторон принятого в Санкт-Петербурге регионального закона (принятого в развитие упомянутого выше федерального закона) является отсутствие самого определения социально ориентированных некоммерческих организаций. Кроме того, в нем недостаточно четко прописаны виды деятельности, которые они могут осуществлять. В законе к ним относятся «социальная поддержка и защита граждан», «деятельность в области образования, просвещения, науки и культуры, искусства, здравоохранения, пропаганды здорового образа жизни и т. д.» (Ст. 3 Закона Санкт-Петербурга «О поддержке социально ориентированных НКО в Санкт-Петербурге»). Задавая такие размытые рамки, законодатель невольно ставит под вопрос возмож-

³³ Интервью с Д.И. Милославской. Санкт-Петербург. Дата интервью: 5.05.2011 года.

ность государственной поддержки тех организаций, которые ориентированы на защиту семьи, детства, материнства и отцовства; развитие детского и молодежного движения; укрепление межнациональных, межэтнических и межконфессиональных отношений; профилактику экстремизма и ксенофобии и т. д. Неудивительно, что такие некоммерческие организации уже сейчас видят сложности в том, чтобы «вписать» осуществляемые виды деятельности в существующие правовые нормы, как в Санкт-Петербурге, так и в других регионах России. А это означает и ограничения для государственного финансирования, возможности которого предполагают федеральные нововведения. Кроме того, размытость формулировок видится экспертам основанием для разного рода злоупотреблений: избирательность в применении законодательной нормы и использование коррупционных практик в определении круга организаций, которым будет предоставлена финансовая поддержка государства.

Важным законодательным новшеством, которое также способствовало включению организаций третьего сектора в сферу производства социальных услуг, стали принятые в 2010 году поправки, которые расширили возможности некоммерческих организаций заниматься предпринимательской и иной приносящей доход деятельностью: «Некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствует указанным целям при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Такой деятельностью признаются приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика» (Ст. 24, п. 2 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»)³⁴. В качестве примера можно назвать социальное предпринимательство Санкт-Петербургской региональной благотворительной общественной организации «Ночлежка» (благотворительный фестиваль «Ночлежка Fest») и Санкт-Петербургской

³⁴ URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166130/?frame=34#p793.

благотворительной общественной организации «Перспективы» («Барахолка Fashion Weekend»). Вырученные средства задействуются для реализации проектов и программ этих организаций.

Новым механизмом финансирования социально ориентированных НКО (СО НКО) являются *правительственные программы поддержки социально ориентированных НКО*, которые в большей степени направлены на поддержку организаций и распространение лучших практик их работы, чем на компенсацию тех услуг, которые они реализуют. В 2011 году впервые была реализована федеральная программа, общий объем финансирования которой составил 742,1 млн руб. Большая часть — 600 млн руб. была переведена на поддержку региональных правительственных программ, 132 млн руб. было выделено на поддержку СО НКО по результатам федерального конкурса. Из оставшейся суммы 6 млн руб. было потрачено на проведение научных исследований и 3,2 млн руб. — на информационную поддержку правительственной программы. По результатам конкурсного отбора 49 регионам были выделены средства на финансирование региональных правительственных программ. Между некоммерческими организациями федерального и регионального уровня было распределено 880 000 тыс. руб. в 2011 году и 866 000 тыс. руб. в 2014 году.

В 2011 году Санкт-Петербург также попал в число этих регионов и получил наибольший по сравнению с другими регионами размер субсидий — 37 591 тыс. руб. По результатам регионального конкурса финансовую поддержку получили 69 некоммерческих организаций и общественных объединений. Также несколько санкт-петербургских организаций получили финансирование и по результатам федерального конкурса, в их числе «Благотворительное общество «Невский ангел»» и Санкт-Петербургская благотворительная организация «Центр развития некоммерческих организаций»³⁵.

Оценивая процедуры принятия правительственных программ и конкурсный отбор, эксперты Центра антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл — Р обнаружили несколько недостатков. В частности, имели место кор-

³⁵ Информация о результатах конкурса доступна на официальном сайте Министерства экономического развития. — URL : http://www.economy.gov.ru/minecc/activity/sections/socorientnoncomorg/doc2011201_01.

ректировки региональных правительственных программ после их оценки Министерством экономического развития РФ. Состав конкурсных комиссий во многих регионах характеризуется превалированием государственных служащих (более 50% численности членов комиссии). Так, в Санкт-Петербурге к ним относятся 17 членов комиссии из 21. Кроме этого, в некоторых регионах, к которым относится и Санкт-Петербург, срок проведения конкурса был чрезвычайно сжатым. В Санкт-Петербурге он составил 7 дней, что не способствовало открытости проведения конкурса и доступности информации для всех потенциальных участников. По результатам анализа эксперты пришли к выводу, что проведение конкурсов проходит с «низкой степенью прозрачности и при отсутствии реально действующих механизмов снижения коррупционных рисков»³⁶.

Первые законодательные новшества, которые позволяли отдавать социальные проекты на аутсорсинг НКО в начале 2000-х годов, развивались в рамках региональных социальных заказов и муниципальных грантов. Предполагалось, что система государственного заказа может стать систематичным механизмом аутсорсинга, в том числе для закупки услуг у организаций третьего сектора. Однако с начала 2000-х годов ситуация мало изменилась. Как показывает анализ Санкт-Петербургского портала государственных закупок, а также обзор рабочей группы «Развитие общественных институтов» (Стратегия 2020), этот механизм привлечения некоммерческих организаций остается маргинальным по нескольким причинам: неравные возможности участия в конкурсе наравне с государственными учреждениями, относительно высокий взнос для участия в конкурсе (10 000 рублей) и значительные капиталовложения для реализации государственного заказа, который предполагает инвестиции со стороны организации в объеме 30% (остальные 70% покрываются государством). Одним из препятствий для НКО является и тот факт, что в конкурсе на предоставление государственного заказа в подавляющем большинстве участвуют крупные лоты, которые требуют наличия у орга-

³⁶ Анализ Центра антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл – Р. – URL : <http://transparency.org.ru/antikorrupcionnaia-ekspertiza/dengi-dlia-nko-vydali-s-konfliktom-interesov>.

низаций инфраструктуры (например, организация детского отдыха). Многие НКО не могут себе позволить этого. Учитывая это, эксперты подчеркивают, что социальная сфера государственного заказа монополизирована государственными и муниципальными учреждениями³⁷. Это связано с тем, что традиционно все социальные услуги предоставлялись государственными учреждениями, и новые принципы и конкурсные процедуры пока не способны преодолеть инерцию существующей системы.

Помимо этого, многие СО НКО города Санкт-Петербурга являются производителями сложных (комплексных), высокоспециализированных услуг, которые не выставляются на конкурс. Однако Постановлением правительства Санкт-Петербурга был принят «рациональный набор социальных услуг», который будет закупаться у альтернативных поставщиков. Такое ограничение противоречит логике формирования рынка услуг, ориентированного на потребности граждан, поскольку спектр предлагаемых на конкурс государственного заказа услуг не учитывает этих особенностей, и большинство услуг, представленных на конкурс, являются неспециализированными (клининг, бухгалтерия, транспортные услуги и т. д.).

В результате только незначительное количество НКО по факту участвует в конкурсах на получение государственного заказа в Санкт-Петербурге. Среди них можно назвать некоммерческое партнерство «Доверие» и Санкт-Петербургскую общественную организацию «Врачи детям».

Интересным примером того, каким образом рыночно-ориентированные механизмы используются для субсидирования объединений, которые традиционно пользуются государственной поддержкой, является деятельность региональных отделений Всероссийского общества слепых, Всероссийского общества глухих, общественных объединений инвалидов. На основании Закона Санкт-Петербурга «О заказе Санкт-Петербурга (с изменениями от 31.12.2003 года) в Ст. 6 указано, что 5% от суммы средств, предусмотренных на финансирование закупки продукции для государствен-

³⁷ Совершенствование (2011), Совершенствование институциональных условий функционирования НКО, привлечение НКО к предоставлению государственных (муниципальных) услуг (работ). Аналитическая записка подготовлена Институтом экономики города — URL: http://strategy2020.rian.ru/g16_docs/20111201/366213790.html.

ных нужд Санкт-Петербурга, могут быть распределены без проведения торгов. То есть средства государственного заказа автоматически выделяются фиксированной организации. Это относится к продукции предприятий Всероссийского общества слепых, Всероссийского общества глухих, общественных объединений инвалидов, имеющих статус всероссийских (общероссийских), и их структурных подразделений, расположенных на территории Санкт-Петербурга. Как отмечает в своем интервью президент Санкт-Петербургской Ассоциации общественных объединений родителей детей-инвалидов ГАООРДИ Маргарита Урманчеева, «выделение государственных средств из милости не должно осуществляться, потому что это неэффективно... потребитель должен получать качественную продукцию — в этом смысл проведения конкурса за получение финансирования между организациями»³⁸. Очевидно, что такое исключение из общего правила нарушает конкурсную процедуру и ставит в приоритетное положение отдельные организации, которые, по сути, посредством государственного заказа получают государственное финансирование. Этот пример ярко демонстрирует как рыночные механизмы, цель которых — на конкурсной основе предоставлять качественные услуги, используется для прямого финансирования отдельных организаций, которые рассматриваются государством в качестве особенно социально значимых.

Помимо этого, Закон о государственном заказе предусматривает и другие способы позитивной дискриминации. В соответствии с ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг государственных и муниципальных нужд №94-ФЗ от 21.07.2005 (вступил в силу в 2014 году) государственные и муниципальные заказчики должны будут отдавать не менее 15% от объема закупок СО НКО и малым предпринимателям. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 20 млн руб. Целью этого регулирующего механизма является привлечение социально ориентированных НКО к участию в конкурсах на предоставление социальных услуг. Помимо этого, обязательство осуществлять 15% закупок у СО НКО должно частично снять проблему монопольного положения государственных учреждений, участвующих в конкурсных процедурах.

³⁸ Интервью с М.А. Урманчевой. Санкт-Петербург. Дата интервью: 11.05.2012 г.

Применение государственного заказа как рыночного механизма предоставления социальных услуг чрезвычайно ограничено и требует реформирования. Прежде всего, важным представляется нивелирование монополии государственных учреждений и создание условий для развития СО НКО (обеспечение инфраструктурой, регулирование налогообложения, решение вопроса о статусе имущества НКО, возможности предоставления кредита и т. д.), что позволило бы им выйти на рынок наравне с государственными и муниципальными учреждениями и коммерческими организациями. Кроме того, очевидно, что эти механизмы в большей степени отражают компромиссную логику, когда государство частично покрывает расходы СО НКО на определенные проекты, но не предоставляет систематические возможности (в том числе инфраструктурные) для равноправной конкуренции.

Следует также отметить, что оба механизма финансирования (государственный заказ и правительственные программы) подразумевают покрытие расходов по результатам проведенной работы при отсутствии возможностей авансирования и кредитования. Это ставит НКО в неравные условия по сравнению с коммерческими организациями и государственными (муниципальными) учреждениями. Анализ финансирования некоммерческих организаций посредством предоставления субсидий на конкурсной основе и прямого финансирования деятельности НКО из регионального бюджета (депутатские поправки в бюджет Санкт-Петербурга) показывает две отличительные черты сложившейся практики: (1) органы государственной власти стремятся поддерживать из года в год одни и те же некоммерческие организации; (2) распределение объема финансирования между НКО чрезвычайно неравномерно и выглядит неоправданным³⁹. Таким образом, существующий порядок и исполнения нового законодательства не всегда отвечает сложившимся условиям предоставления социальных услуг в регионе, что тормозит внедрение рыночных механизмов финансирования социальных проектов и включения некоммерческого сектора в систему социального обслуживания.

³⁹ Записка по результатам анализа опубликована в информационно-аналитических материалах о деятельности некоммерческого сектора в Санкт-Петербурге в 2010–2011 годах. – URL : http://www.soc-spb.ru/assets/files/2011-12-06_St-Petersburg_NKO_collection_A4.pdf.

Важным фактором, который характеризует модель запоздалой демократизации, является незначительная государственная поддержка сектора. За последние несколько лет ситуация с бюджетным финансированием НКО, однако, серьезно изменилась. Помимо описанной выше программы поддержки СО НКО, разработанной Министерством экономического развития, в 2006 году стартовала программа президентских грантов, которая подразумевает ежегодный конкурс среди НКО на поддержку образовательных, исследовательских и социальных проектов. Общая сумма распределяемых средств выросла с 600 000 тыс. руб. (в 2006 году) до 2 698 000 тыс. руб. в 2014 году. Кроме того, в 2011 году Министерством экономического развития впервые была реализована федеральная правительственная программа поддержки социально ориентированных НКО. В 2014 году, прежде всего, за счет серьезного увеличения объемов средств, выделяемых в рамках президентского гранта, общая сумма государственного финансирования на основе конкурсного отбора составила 4 564 000 тыс. руб. (см. табл. 7). По результатам федерального конкурса (не считая региональных конкурсов) в 2011 году субсидии получили 35 организаций, а в 2012 году — 48 организаций. С использованием двух конкурсных механизмов государственного финансирования в 2011 году на проекты НКО было выделено 1 880 000 тыс. руб. (см. табл. 7).

Таблица 7

Объем государственного финансирования деятельности НКО из средств федерального бюджета

№	Способ финансирования	Общая сумма, тыс. руб. (по годам)			
		2011	2013	2014	2015
	Программа президентских грантов ¹	1 000 000	2 570 000	3 698 000	4 228 000 ^{II}
	Программа поддержки СО НКО (федеральный конкурс для СО НКО и для региональных программ поддержки)	880 000	910 000	866 000	621 000 ^{III}
	Итого:	1 880 000	3 480 000	4 564 000	4 849 000

¹ Информация об организациях-операторах, распределяющих средства президентского гранта, а также объемы выделенных средств и победители конкурсов доступны на официальном сайте Общественной палаты РФ: https://opr.ru/about/interaction/nko_list/2024/.

^{II} URL : <http://top.rbc.ru/politics/02/04/2015/551d2cb29a7947d4d4d4a05e>.

^{III} Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. — URL : <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depino/20150422444>.

Важны не только само по себе увеличение государственного финансирования, но и логика их перераспределения. Как президентские гранты, так и правительственная программа поддержки социально ориентированных НКО представляет средства для реализации социально значимых проектов, а также распространения положительного опыта их реализации в сфере социальных услуг и решения социальных проблем.

Проведенный анализ показывает, что либерализация социальной сферы действительно является важным фактором развития некоммерческого сектора. Так, одним из последствий приватизации собственности и части бюджетной сферы стало увеличение численности НКО и появление новых механизмов финансирования; предприняты попытки создания рынка социальных услуг. Изменение принципов управления социальной сферой, очевидно, изменило и контекст существования организаций третьего сектора. С одной стороны, создало возможности для развития (конкурсные механизмы государственного финансирования), с другой — условия для конкуренции между НКО и коммерческими и государственными организациями, работающими в социальной сфере. В этом смысле российский случай близок к опыту Латинской Америки, где либеральные меры привели к появлению некоммерческих организаций, ориентированных на производство социальных услуг при поддержке международных фондов и других доноров (Nemmen 2004: 820). Пул появившихся организаций был выделен исследователями в отдельную категорию «практик социальной адаптации». Их задача состояла в том, чтобы заполнить нишу услуг, которых по причине ограниченности ресурсов не предоставляет государство, и они недоступны по рыночной стоимости для определенной категории граждан.

Согласно теории, показывающие, что провалы государства и рынка при наличии альтернативных акторов, способных вкладывать ресурсы в социальные проекты (социальные антрепренеры, к которым зачастую относят церковь и бизнес), приводят к появлению и развитию некоммерческого сектора. По сути это и произошло в России. Неспособность российского правительства выполнять свои социальные гарантии в начале 1990-х годов спровоцировало высокий общественный спрос на определенно-

го рода услуги. Западные фонды выступили в качестве заинтересованных антрепренеров, для которых важно было избежать гуманитарной катастрофы на постсоветском пространстве. Их финансовая поддержка образовавшегося общественного спроса стала стимулом для развития негосударственных организаций.

Качественно, российский третий сектор приобрел такие характеристики, которые свойственны корпоративистской модели развития третьего сектора, распространенной в странах континентальной Европы. Для нее характерно государственное финансирование социальных проектов НКО с целью реализации социальной политики. Таким образом, изменение двух параметров модели запоздалой демократизации — увеличение объемов правительственной поддержки и создание механизмов привлечения организаций третьего сектора в сферу предоставления социальных услуг (аутсорсинг), несомненно, являются признаками корпоративистской модели.

§ 3. Инерция модели «запоздалой демократизации»

Увеличение финансирования СО НКО, однако, является не единственным примером поддержки организаций гражданского общества. Несмотря на то что в российской исследовательской литературе мало изучено прямое субсидирование части организаций, эти практики являются важными с точки зрения характеристики модели развития некоммерческого сектора.

Основными федеральными ведомствами, распределяющими бюджетные средства целевым образом, является Министерство здравоохранения и социального развития РФ (до своей реорганизации в мае 2012 года), Министерство здравоохранения РФ (после 2012 года) и Министерство труда и социальной защиты РФ. Несомненно, эти правительственные структуры можно отнести к социальным антрепренерам, которые заинтересованы в сохранении статус-кво, то есть целевой поддержки закрытого списка организаций. Примером может служить программа поддержки ветеранов и профсоюзов, реализуемая Министерством здравоохранения и социального развития, на основании которой целевым образом распределялись средства среди ограниченного круга организаций. Так, на основании Постановления правительства

РФ (от 27 декабря 2010 года, №1135) и Распоряжения правительства РФ (от 21 декабря 2011 года № 2277-р) в 2011 году было выделено 1 040 472,9 тыс. руб., а в 2012 году – 1 058 193,9 тыс. руб. Чтобы понять, насколько значимы объемы выделяемых средств, стоит отметить, что общая сумма этих прямых субсидий соответствует 1/3 общей суммы двух ведущих российских конкурсов (президентские гранты и программы поддержки СО НКО). При этом количество организаций-получателей, которые пользуются прямыми субсидиями, несравнимо меньше по сравнению с общероссийскими конкурсами, что, соответственно, определяет и значительно больший объем получаемых средств. Среди получателей поддержки в 2010 году было 14 организаций, а в 2012 году – 17 организаций (см. табл. 8).

Таблица 8

Примеры прямого финансирования организаций гражданского общества из средств федерального бюджета в 2011 и 2012 годах

Категория организаций	Название организаций	Количество организаций (2011 и 2012 гг.)
Профсоюзы	Московская федерация профсоюзов – Общественная организация, региональное общественное объединение организаций профсоюзов	1 – 2011 г. 1 – 2012 г.
Образовательные учреждения	НОУ «Центр реабилитации слепых» Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское ордена Трудового Красного Знамени общество слепых»; НОУ «Российская школа подготовки собак-проводников» Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское ордена Трудового Красного Знамени общество слепых»; образовательное учреждение профсоюзов «Академия труда и социальных отношений»; НОУ ВПО «Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов»	4 – 2011 г. 4 – 2012 г.
Объединения ветеранов, пенсионеров и инвалидов	Всероссийская общественная организация ветеранов (пенсионеров) войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов; Общероссийская общественная благотворительная организация инвалидов-жертв политических репрессий; Общероссийская общественная организация ветеранов войны и военной службы; Всероссийская общественная организация Героев, Кавалеров Государственных наград и Лауреатов Государственных премий «Трудовая доблесть России»; Международный союз «Содружество общественных организаций ветеранов (пенсионеров) независимых государств»; Общероссийская общественная организация инвалидов «Всероссийское ордена Трудового Красного Знамени общество слепых» (получатель поддержки только в 2012 г.)	5 – 2011 г. 6 – 2012 г.

Категория организаций	Название организаций	Количество организаций (2011 и 2012 гг.)
Организации здравоохранения	АНО Центральная клиническая больница Святителя Алексия, Митрополита Московского Московской Патриархии Русской Православной Церкви; Учреждение «Центр восстановительной терапии для воинов-интернационалистов им. М.А. Лиходея»; Негосударственное учреждение «Культурно-спортивный реабилитационный комплекс «Всероссийского ордена Трудового Красного Знамени общества слепых»	3 – 2011 г. 3 – 2012 г.
Другое	Федеральное государственное учреждение «Фонд взаимопонимания и примирения»; Международная общественная благотворительная организация - Центр народной помощи «Благовест» (получатель поддержки только в 2012 г.); АНО «Учебно-кинологический центр «Собаки – помощники инвалидов» (получатель поддержки только в 2012 г.); Региональный благотворительный общественный фонд содействия деятельности в сфере пропаганды здорового образа жизни «Качество жизни» (получатель поддержки только в 2012 г.)	1 – 2011 г. 3 – 2012 г.
Всего:		14 – 2011 г. 17 – 2012 г.

В соответствии с двумя Постановлениями правительства РФ «Об утверждении правил предоставления в 2010 году субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов» (от 22 декабря 2009 года №1067 и от 20 декабря 2010 года) в 2010 было выделено 800 млн руб., а в 2011 – 950 млн руб. для четырех общероссийских организаций (см. табл. 9).

Таблица 9

Примеры прямого финансирования организаций гражданского общества из средств федерального бюджета в 2010 и 2011 годах

№	Наименование общероссийской общественной организации инвалидов	Размер субсидии (тыс. руб.) в 2010 году	Размер субсидии (тыс. руб.) в 2011 году
1.	Всероссийское общество инвалидов	350 000	409 000
2.	Всероссийское ордена Трудового Красного Знамени общество слепых	300 000	364 000
3.	Всероссийское общество глухих	100 000	107 000
4.	Общероссийская общественная организация инвалидов войны в Афганистане	50 000	70 000
5.	Итого:	800 000	950 000

Как видно из табл. 9, общие суммы этих субсидий соответствуют объему выделенных средств по правительственной программе под-

держки СО НКО, которую реализовало Министерство экономического развития в 2011 и 2013 годах. При этом количество организаций, получивших финансовую поддержку по результатам конкурсного отбора, значительно больше. Соответственно, объемы выделяемых отдельным организациям средств по результатам конкурса и прямого субсидирования различаются в разы. Это свидетельствует о преобладании государственных затрат на поддержку организаций гражданского общества в рамках патерналистской модели (прямое субсидирование) по сравнению с неолиберальными практиками поддержки (конкурс проектов) социально ориентированных НКО.

Такая инерция патерналистской модели является серьезным препятствием для становления новой. Помимо этого, существующие практики прямого субсидирования очевидным образом структурируют селективный подход государства в отношении гражданских объединений. Это, несомненно, свидетельствует о значимости корпоративистской модели взаимоотношений между государством и третьим сектором.

Вместе с тем есть примеры того, как целевые формы поддержки организаций используются для реализации социально значимой деятельности. Например, правительство РФ использует субсидии для финансирования предоставления конкретных видов социальных услуг населению. Так, отдельным Постановлением правительства РФ в 2010 году общероссийской общественной организации «Красный крест» были выделены субсидии на мероприятия по борьбе с распространением ВИЧ-инфекции (Постановление правительства РФ от 23 декабря 2009 года «Об утверждении правил предоставления субсидии из федерального бюджета общероссийской общественной организации «Красный крест» на осуществление мероприятий, направленных на предупреждение распространения ВИЧ-инфекции»).

Примером также может служить Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ (от 30 апреля 2010 года № 311н) «О предоставлении за счет средств федерального бюджета субсидий общероссийским общественным организациям инвалидов в рамках федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2006–2010 годы». Согласно этому приказу, четыре организации получают субсидии из федерального

бюджета «на реализацию мероприятий по увеличению производственных мощностей, созданию на предприятиях, единственным учредителем которых являются организации инвалидов, новых рабочих мест для инвалидов и по внедрению в производство новых технических средств реабилитации инвалидов» (пункт 1):

1. Общероссийская общественная организация «Всероссийское общество инвалидов»;
2. Общероссийская общественная организация инвалидов «Всероссийское ордена Трудового Красного Знамени общество слепых»;
3. Общероссийская общественная организация инвалидов «Всероссийское общество глухих»;
4. Общероссийская общественная организация инвалидов войны в Афганистане.

Конечно, эти два примера свидетельствуют о том, что федеральные чиновники привлекают организации для решения конкретных социальных задач (в частности, предупреждение распространения ВИЧ-инфекции и предоставление рабочих мест людям с ограниченными возможностями). Однако отсутствие конкурса среди организаций (то есть целевое выделение средств), а также плана мероприятий и сметы использования средств является признаком модели запоздалой демократизации. Для нее характерно селективное поощрение части организаций гражданского общества, которые воспринимаются государством как социально значимые. Традиционно к ним относятся ветераны, пенсионеры и инвалиды (подробно эта модель проанализирована в шестом параграфе второй главы).

С позиции федеральных министерств финансируемые организации являются представителями значимой социальной группы, которая нуждается в государственной поддержке. Поскольку подобного рода организации являются всероссийскими и имеют местные отделения (иерархическая структура), это позволяет им оправдывать свою значимость в качестве представительных объединений большей части российского общества (стратегии и механизмы представительства интересов общественных объединений проанализированы в четвертом параграфе третьей главы).

Логика поддержки избранного круга организаций тесно связана с патернализмом в проводимой социальной политике, которая основана на представлении о том, что обеспечение социальных

гарантий полностью лежит на плечах государства. Важно также отметить, что перечисленные характеристики свойственны заинтересованным группам, извлекающим ренту (прямое финансирование без проведения конкурса — особые привилегии) в процессе взаимодействия с профильными министерствами. Исследователи также определяют их как «заинтересованных участников системы социального обеспечения» (social/welfare stakeholders). В целом эти взаимоотношения соотносятся со стратифицированной системой социального обеспечения, где определенные социальные группы наделены привилегиями с публичным признанием широких социальных гарантий (Cook, 2007). А поскольку такая система характерна для позднесоветской социальной политики, то это дополнительный аргумент в пользу того, что прямое финансирование ограниченного круга организаций является примером инерции модели «запоздалой демократизации».

На фоне описанных примеров особо выделяется федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014—2020 годы)» (утверждена Постановлением правительства №718 от 20.08.2013 года). Согласно этой программе, в 2015 году на создание духовно-просветительских центров и развитие НКО в сфере духовного воспитания планируется потратить 1,4 млрд руб. Государственными заказчиками программы являются Министерство культуры РФ, Министерство образования и науки РФ и Федеральное агентство по делам молодежи. Разработчик программы — Министерство регионального развития РФ. Обосновывая необходимость реализации этой программы, разработчики отсылают к Указу президента РФ «О Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года и Стратегии национальной безопасности РФ».

Несмотря на то что программа нацелена на «гармонизацию и развитие межнациональных (межэтнических) отношений», первые результаты её реализации свидетельствуют о преследовании и других целей. В частности, по результатам конкурса финансирования НКО победителями оказались организации, учрежденные местными православными епархиями⁴⁰. Очевидно, что

⁴⁰ Два миллиарда на духовность. — URL : <http://www.rbcdaily.ru/politics/562949993126340>.

механизм государственного финансирования деятельности организаций третьего сектора используется для повышения легитимности власти. Учитывая нарастающие изоляционистские тенденции в России 2014 года, политические и экономические последствия санкций, российские власти вынуждены мобилизовать общественную поддержку проводимой политики в 2015 году. Государственная поддержка различного рода проправительственных общественных движений и инициатив, в том числе рассматриваемая целевая программа, являются, очевидно, механизмом решения этой проблемы. Учитывая это, можно сказать, что государственное финансирование проектов НКО также используется для решения не только социальных проблем, но и политических задач. По этой причине приведенный пример может быть концептуализирован в рамках «поиска ренты», «клиентелизма» и концепции «брокерства», которые как раз позволяют учесть политические цели и финансовые выгоды от взаимодействия между политиками и заинтересованными группами, в том числе общественными организациями и движениями (Stokes et al. 2013; Tarasenko 2015).

На региональном уровне подобные финансовые механизмы также существуют. Примером целевого распределения средств являются депутатские поправки в бюджет Санкт-Петербурга. Анализ целевого финансирования НКО из бюджета Санкт-Петербурга в 2010 и 2011 годах показал, что на основании депутатских поправок в городской бюджет политические партии ежегодно выделяют 97,5% (379 604,9 тыс. руб. в 2010 году) и 92,3% (481 076 тыс. руб. в 2011 году) от общей суммы региональных субсидий для НКО⁴¹.

Значительную группу получателей составляют районные организации Всероссийской общественной организации ветеранов (пенсионеров) войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных органов; районные организации Санкт-Петербургской городской организации Общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов» и подобные им объ-

⁴¹ Подробный анализ бюджета см.: Записка по результатам анализа нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы предоставления государственной поддержки НКО в Санкт-Петербурге в 2010 году, в: Информационно-аналитические материалы о деятельности некоммерческого сектора в Санкт-Петербурге. — URL : http://www.cmo.ru/assets/files/2011-12-06_St-Petersburg_NKO_collection_A4.pdf.

единения ветеранов различных родов войск. Они, по сути, представляют собой те заинтересованные группы, которые включены в систему перераспределения средств (перераспределительные коалиции), которые стремятся сохранить существующий статус-кво. Комментируя этот механизм финансирования, ответственный секретарь Санкт-Петербургской общественной организации ветеранов, (пенсионеров, инвалидов) войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов — считает его правомерным и обоснованным: «Каждый депутат сотрудничает по районам, это же их электорат, и они ходатайствуют о выделении субсидий из бюджета общественным организациям. Часть депутатов через районные администрации субсидии выделяют. И районные администрации хорошо помогают общественным организациям. Например, праздники, конечно, организуют за счет бюджета районов»⁴². В результате на региональном уровне (как и на федеральном) сохраняются практики прямого финансирования и воспроизводства модели, при которой государство является основным донором для определенного рода организаций, представляющих с его точки зрения значимые социальные группы (признак корпоративизма). Эти группы включены в систему перераспределения ресурсов.

Несмотря на тенденцию к увеличению механизмов и разнообразия государственной поддержки и объемов субсидирования некоммерческих организаций, исследования показывают, что несравнимо большие средства по сравнению с государственными выделяются коммерческими организациями для реализации благотворительных проектов. По подсчетам участников проекта «Лидеры корпоративной благотворительности», коммерческими организациями на поддержку благотворительных инициатив в 2011 году было выделено 15,4 млрд руб. (Развитие 2013). Для сравнения: объем всех рассмотренных видов государственной поддержки (включая конкурсные и внеконкурсные процедуры перераспределения средств на федеральном уровне) в 2011 составил 3,9 млрд руб. (см. табл. 10).

⁴² Интервью с ответственным секретарем Санкт-Петербургской общественной организации ветеранов, (пенсионеров, инвалидов) войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов. Санкт-Петербург. Дата интервью: 14.05.2014 г.

Таблица 10

Финансирование НКО из средств федерального бюджета в 2011 году

№	Основание выделения средств	Общая сумма
1.	Распоряжение Президента «Об обеспечении в 2011 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества» (РФ от 02.03.2011 N 127-рп)	1 000 000 тысяч рублей
2.	Программа поддержки СО НКО (Министерство экономического развития в 2011 году)	880 000 тысяч рублей
3.	Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил предоставления в 2010 году субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов»	950 000 тысяч рублей
4.	Постановление Правительства РФ (от 27 декабря 2010 года, №1135)	1 040 472,9 тысяч рублей
5.	Общая сумма	3 870 472,9 тысяч рублей

Учитывая это соотношение, можно сказать, что, несмотря на тенденции к увеличению государственной поддержки в 2012–2013 годах, объемы, выделяемые бизнесом на социальные проекты, практически в 4 раза больше. Благотворительность и финансирование деятельности НКО является важным фактором для определения модели реализации социальной политики и роли третьего сектора, поскольку чем более значима доля бизнеса в финансировании НКО, тем более либеральной является модель.

В качестве гипотезы можно предположить, что бизнес (как и государство), с одной стороны, склонен финансировать социально значимые проекты профессиональных НКО, которые работают в рамках неолиберального подхода, привлекая социальные инновации. Об этом свидетельствуют исследования благотворительности и корпоративного волонтерства в России (Развитие 2013; Краснопольская 2013). С другой стороны, часть бизнес-сообщества практикует прямую поддержку организаций, выделяя средства на нужды детских или ветеранских организаций, по сути, участвуя в реализации социальной политики. Одним из примеров может служить губернаторская программа «Долг», реализованная в Санкт-Петербурге с 2004 по 2011 годы⁴³. Цель программы состояла в том, чтобы привлечь предприятия и коммерческие ор-

⁴³ Официальный сайт правительства Санкт-Петербурга. – URL : <http://old.gov.spb.ru/gov/admin/kostkina/dolg>.

ганизации к финансовой поддержке ветеранов и ветеранских организаций. Объем выделяемых средств в рамках этой программы соответствует порядку прямых субсидий, выделяемых из средств бюджета Санкт-Петербурга. Так, в 2011 года в рамках программы «Долг» правительство Санкт-Петербурга подписало соглашения с тридцатью компаниями на общую сумму свыше 60 млн руб. Общая сумма прямых субсидий из бюджета в 2011 году составила порядка 52 млн руб.⁴⁴. Это свидетельствует о существенности выделяемых средств и важности дальнейшего анализа, поскольку средства, выделяемые бизнесом на социально значимые проекты, и особенности этой благотворительной деятельности позволяют также характеризовать модель проводимой социальной политики.

Как видно из анализа, часть некоммерческих организаций является продуктом консервативной модели социальной политики, обеспечивая доступ ограниченных категорий граждан к социальным льготам и услугам. Такие организации продвигают соответствующую повестку дня, создавая инерцию либерально ориентированным реформам, которые имеют своей целью перестроение взаимоотношений между государством и некоммерческим сектором.

Исследования показывают, что ограничение количества (и качества) представленных партий в федеральной легислатуре открыло возможности для проведения либерально ориентированных реформ, в том числе в социальной сфере. Однако это не стало залогом их успеха, поскольку встретило сопротивление со стороны бюрократии и заинтересованных групп, встроенных в систему социального обеспечения. На региональном уровне также существуют свои инерционные процессы, и принимаемые решения тормозят развитие рынка социальных услуг и открытых конкурсных механизмов финансирования некоммерческого сектора. В результате реформы поощряют приватизацию и рыночные принципы управления, но на практике принимаются решения, поддерживающие существующие монополии и целевое использование средств.

⁴⁴ Подробный анализ бюджета см.: Записка по результатам анализа нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы предоставления государственной поддержки НКО в Санкт-Петербурге в 2010 году, в: Информационно-аналитические материалы о деятельности некоммерческого сектора в Санкт-Петербурге. — URL : http://www.crno.ru/assets/files/2011-12-06_St-Petersburg_NKO_collection_A4.pdf.

§ 4. Особенности представительства интересов некоммерческого сектора в России: модель государственного корпоративизма

Одной из пяти определяющих характеристик модели некоммерческого сектора, согласно теории социального происхождения, является роль НКО в выполнении функции представительства интересов. Модель запоздалой демократизации характеризуется тем, что организации третьего сектора обладают чрезвычайно ограниченными возможностями как в сфере предоставления социальных услуг, так и в поле представительства интересов. При этом наблюдается преобладание экспрессивной функции (выражение интересов) в области спорта, организации досуга, профессиональной деятельности и т. д. Защита интересов граждан воспринимается государством как враждебная деятельность, и поэтому оно стремится контролировать такого рода общественную активность (Salamon, Sokolowski 2010). Представительство интересов также второстепенно в условиях либеральной модели, но это объясняется не столько давлением со стороны государства, сколько преобладанием сервисной функции сектора. Важной особенностью модели сотрудничества ради благосостояния является корпоративистский характер взаимоотношений между государством и организациями гражданского общества, который позволяет иерархически организованным объединениям (ассоциации благосостояния) не только быть важным участником социальной политики, но и оказывать влияние на процесс принятия решений, то есть представлять интересы граждан. Социально-демократическая модель отличается превалированием функции представительства, которая тесно связана с развитием рабочего движения и становлением социал-демократических политических партий.

Как показывает анализ исследовательской литературы по российскому гражданскому обществу (см. четвертый параграф первой главы), ученые традиционно склонны анализировать взаимоотношения между государством и гражданскими объединениями в рамках неотоквилианского подхода. Они делают акцент на роли гражданского общества для развития демократических практик участия (подробный анализ представлен в четвертом параграфе первой главы). Характеристика российского некоммерческого сектора

в меньшей степени соотносится с представлениями о социальном капитале и первостепенной значимости доверия между гражданами для объединения усилий и развития демократии. Тесные взаимоотношения с органами власти и в целом ведущая роль государства в структурировании взаимоотношений с некоммерческим сектором требует применения теоретических рамок, учитывающих эти особенности. Поэтому задачей данного параграфа является выявление основных характеристик представительства интересов организаций гражданского общества и их концептуализация.

Чтобы определить российскую модель представительства интересов, были проанализированы три основных механизма отстаивания интересов: (1) консультативные органы при органах власти; (2) деятельность ветеранских объединений по защите социальных прав граждан; (3) деятельность правозащитных организаций и политика государства в отношении такого рода объединений.

Консультативные органы как система представительства интересов: модель государственного корпоративизма

Практика создания общественно-консультативных советов (ОКС) в России связана с инициативами федерального центра и берет свое начало еще в 1990-е годы. Одной из первых инициатив формирования ОКС стало создание Общественной палаты (ОП) при президенте РФ Борисе Ельцине в 1994 году, что послужило сигналом для появления подобных органов на региональном уровне. Приведём лишь несколько примеров: Общественная палата при главе администрации Брянской области, созданная в 1995 году при активном участии полномочного представителя президента в регионе Михаила Калашникова; Общественная палата Белгородской области (1994); Общественная палата Омской области (1994); Общественная палата при Областной думе Смоленской области (1996); Общественное совещание при президенте Республики Башкортостан (1994). Несмотря на то что во всех этих случаях сказывается очевидное влияние факта создания ОП на федеральном уровне, можно отметить значительное разнообразие институциональных форм совещательных органов, формируемых в регионах, по принципам формирования, составу и кругу рассматриваемых вопросов.

Важным трендом начала 2000-х годов стало ограничение организаций гражданского общества на представительство интересов. В 2001 году в Кремле прошел общероссийский Гражданский форум, на котором собрались представители 5000 организаций, чтобы обсудить свои проблемы друг с другом, а также с президентом и представителями правительства и Администрации президента. Хотя по его результатам еще не был создан никакой представительный орган НКО, сам факт проведения такого масштабного мероприятия и декларация поддержки организаций гражданского общества свидетельствовали о новом этапе политики государства в отношении НКО. В дальнейшем подобные мероприятия проводились в регионах: так, в 2002 году был проведен Гражданский форум в Тольятти, в 2003 — в Нижнем Новгороде, а в 2004 — в Перми. Однако системность эти форумы не приобрели, вплоть до следующей попытки федерального центра создать площадку для взаимодействия с организациями гражданского общества.

В 2004 году, отменяя прямые выборы губернаторов и усиливая спецслужбы в борьбе с терроризмом, президент РФ Владимир Путин выступил с инициативой создания Общественной палаты Российской Федерации. Параллельно с этим Комиссия по правам человека при президенте Российской Федерации — консультативный орган, созданный для обеспечения взаимодействия главы государства с представителями гражданского общества, — была реформирована в Совет при президенте Российской Федерации по содействию развитию гражданского общества и правам человека. Формирование этих двух структур имело решающее значение для начала целой кампании по созданию разных консультативных органов, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В 2005 году была принята «Концепция административной реформы в РФ в 2006–2008 годах»⁴⁵. Этот документ был призван урегулировать распределение обязанностей и полномочий исполнительных органов власти, в том числе в сфере взаимодействия с некоммерческими организациями. С целью повышения эффективности такого взаимодействия предлагалось создание «при ор-

⁴⁵ Концепция административной реформы в РФ в 2006–2008 гг. одобрена распоряжением правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

ганах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества»⁴⁶. В рамках реализации принятой концепции был принят Указ президента РФ от 4 августа 2006 года № 842⁴⁷, который регламентировал создание общественных советов при федеральных органах государственной власти. Таким образом, с 2005 года начался этап унификации нормативных положений, согласно которым формируются и функционируют ОКС сегодня. Эта тенденция затронула и консультативные структуры при органах исполнительной и законодательной власти, и общественные комиссии, созданные при губернаторах, и появившиеся в это время общественные палаты.

Формирование в 2005 году Общественной палаты РФ и начало масштабного финансирования проектов общественных организаций еще больше усилили эту тенденцию. Государство постепенно становилось заинтересованным антрепренером, готовым поддерживать определенную часть некоммерческого сектора — социально ориентированные организации и наделять их особым правом на представительство интересов, привлекая к деятельности консультативных органов.

По примеру федеральной постепенно стали формироваться и региональные общественные палаты. Сегодня они являются одной из самых распространенных форм общественно-консультативных органов в регионах России. Общей чертой региональных общественных палат является отсутствие институциональной привязки к органам власти. Общественные палаты не аффилированы ни с одним региональным органом власти (парламентом, правительством или главой региона). На рис. 1 и 2 показано, что до 2005 года у 79% всех включенных в анализ ОКС были институционально связаны с одним из региональных органов власти. После 2005 года они остались только у 19,5% ОКС⁴⁸.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Указ президента РФ «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет президент РФ, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» (см.: <http://www.oprf.ru/ru/about/law/1034/>).

⁴⁸ Для диаграмм использовались данные об общих (широкопрофильных) ОКС, созданных в регионах России до 2005 г. (в выборку включено 19 регионов) и после 2005 г. (в выборку включено 43 регионов). Всего в выборке 62 эмпирических случая деятельности ОКС.

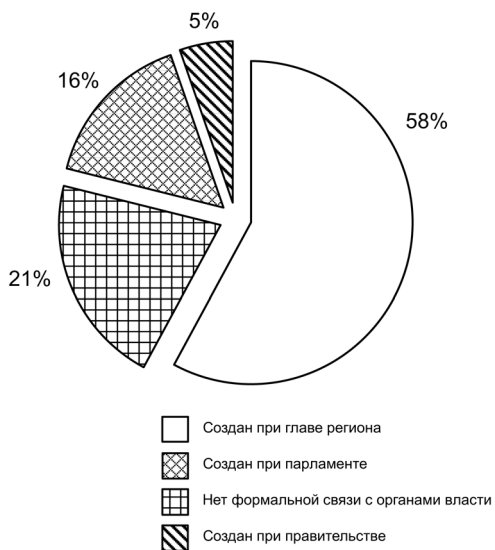


Рис. 1. Связь общественно-консультативных структур, созданных до 2005 года, с региональными органами государственной власти

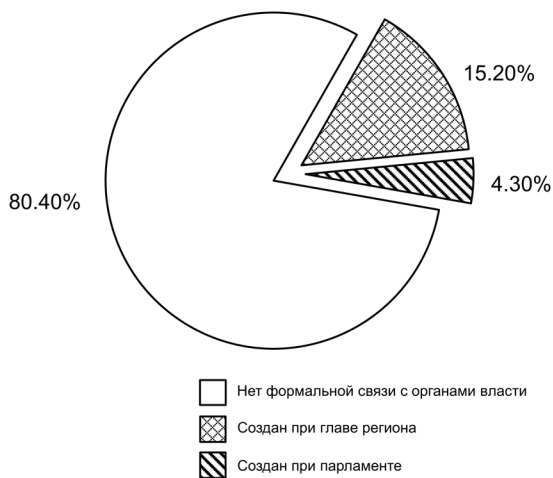


Рис. 2. Связь общественно-консультативных структур, созданных после 2005 года, с региональными органами государственной власти

Импорт основных процедур формирования и функционирования общественных палат с федерального на региональный уровень свидетельствует о стремлении сохранить селективный принцип доступа к процессу принятия решений и перераспределения ресурсов (информационных, организационных и финансовых) не только на федеральном, но и на региональном уровне. Так, подавляющее большинство общественных палат не аффилированы ни с одним органом власти (80,4%). Это же касается и процесса формирования общественных палат, которые с 2005 года создаются согласно трехступенчатому принципу, принятому для федеральной общественной палаты: третья часть состава назначается губернатором, вторая треть — парламентом или органами местного самоуправления, а оставшаяся часть выбирается назначенными членами ОП из региональных НКО. За редким исключением, все общественно-консультативные органы, созданные в рамках структур исполнительной власти, обладают тем же набором полномочий, принципов формирования и процедур функционирования, который предусмотрен федеральным законодательством об ОП РФ. В качестве исключения из общей тенденции можно назвать Координационный совет по взаимодействию с НКО при правительстве Санкт-Петербурга, который был создан усилиями организаций третьего сектора в Санкт-Петербурге при поддержке Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями (Тарасенко, Дубровский, Стародубцев 2011: 25).

Негативным эффектом унификации является переформатирование тех консультативных органов, которые существовали до 2005 года. Есть множество примеров, когда сформированные еще в 1990-е годы ОКС были преобразованы в структуры, подобные федеральным, — Общественной палате РФ или Совету по содействию развитию гражданского общества и правам человека. Это привело к отказу от использования накопленного опыта, а налаживание работы в рамках новых институтов потребовало длительного времени. В происходящей унификации видится нивелирование регионального разнообразия и свободы в выборе модели взаимоотношений региональных органов власти с заинтересованными группами.

Помимо этого, с 2014 года принцип формирования ОП РФ предполагает встраивание региональных ОП в систему представительства интересов. В соответствии с Федеральным законом от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в редакции от 28.12.2013 № 439-ФЗ) сорок членов ОП РФ утверждаются президентом РФ, восемьдесят три члена избираются из представителей региональных общественных палат, и сорок три — из представителей некоммерческих общественных организаций⁴⁹. На протяжении последних лет тенденцией стало присутствие представителей региональных ОКС среди членов федеральной Общественной палаты. Теперь этот тренд закреплён юридически, что, в свою очередь, свидетельствует о навязывании федеральным центром иерархически упорядоченной структуры представительства интересов, которая отвечает требованиям и запросам федеральных органов власти, но мало отражает реальное представительство интересов.

Таким образом, можно утверждать, что создание ОКС на региональном уровне, инициированное представителями власти, связано не столько с необходимостью обеспечения прозрачности принятия и реализации политических решений, осознаваемой региональными руководителями, сколько с требованиями, «спущенными» федеральным центром. Учитывая такой контекст создания общественно-консультативных органов, специфику развития некоммерческого сектора и особенности взаимоотношений НКО с органами власти в регионах, можно констатировать, что процесс их оформления в качестве механизмов «обратной связи» сталкивается с многочисленными сложностями.

О тенденции к ограничению деятельности организаций гражданского общества в публичной сфере, признанной государством, свидетельствует состав региональных консультативных органов — общественных палат, созданных после 2004 года. На основе анализа руководящего состава 26 общественно-консультативных органов, созданных в российских регионах с 2000 по 2007 годы, можно констатировать, что в 54% случаев (в 14 из 26 регионов) НКО, представленные в руководящем составе ОКС (чаще всего, это президиум или совет), составляли менее трети от общей чис-

⁴⁹ Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. — URL : <http://2014.oprf.ru/process/>.

ленности руководящего состава консультативного органа (от 13 до 33%) (рис. 3). На втором месте — представители органов власти (региональные чиновники и политики), на третьем — представители образовательной сферы (руководители и сотрудники университетов и школ), на четвертом — представители бизнес-сообщества.

Представители НКО

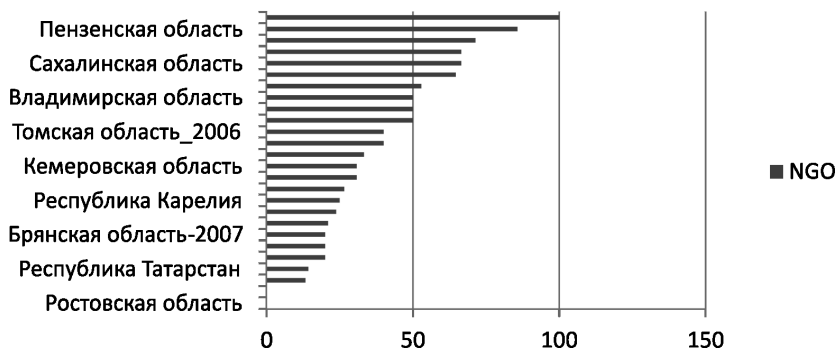


Рис. 3. Доля представителей НКО в руководящих органах региональных общественных палат (2000–2007)

Результаты анализа руководящего состава региональных консультативных органов показывают, что подавляющее число членов совещательных органов представляют собой социально ориентированные общественные объединения, традиционно связанные с органами власти. Среди НКО, наиболее часто входящих в состав региональных совещательных органов, можно назвать региональные отделения таких организаций, как объединения пенсионеров, ветеранов войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов, отделения всероссийской общественной организации «Российский Союз Молодежи», «Российский детский фонд» и др.

На деле ситуация с представительством интересов некоммерческого сектора в региональных консультативных органах более сложная, поскольку положение этих органов в политической системе региона оказывает влияние на представительство некоторых групп интересов в их руководящем составе. Так, институ-

циональная встроенность региональных общественных палат во властные структуры провоцирует увеличение числа политиков и чиновников на руководящих позициях. Ее отсутствие приводит к необходимости включения в руководящий состав общественных палат таких групп интересов, которые могут способствовать большей публичности их деятельности и повышению статуса (Тарасенко 2009: 39; Тарасенко 2010). Таким образом, правозащитные организации и экологические объединения оказываются практически исключенными из каналов артикуляции общественных интересов.

Общественная палата РФ стала важным элементом в иерархии консультативных органов, поскольку региональные общественные палаты теперь формально обязаны быть представлены. Такая институциональная организация консультативного органа демонстрирует характеристики государственной модели корпоративизма — то, каким образом устроены взаимоотношения между заинтересованными группами и органами власти. Иными словами, для сотрудничества с государственными органами выбирается ограниченный круг организаций, которые обеспечивают представительство наиболее значимых (с точки зрения органов власти, которые во многом определяют круг таких представителей) социальных групп, социальных интересов. Таким образом, просматривается формирование иерархии «сверху» для создания структуры соподчинения консультативных органов по неокорпоративистскому прообразу. Тот факт, что Общественная палата РФ перераспределяет средства президентской программы грантов на проекты НКО наравне с другими операторами, также демонстрирует её особое положение и попытку структурировать деятельность НКО под эгидой консультативных органов.

Помимо этого, последние инициативы федерального центра направлены на усиление роли общественных палат в качестве площадки представительства интересов в органах власти. В частности, министерства и ведомства практически отстраняются от формирования консультативных органов, созданных под их эгидой. Планируется, что 75% состава будет предлагать Общественная палата РФ, а остальные 25% — экспертный совет при правительстве РФ. Переформатирование консультативных советов про-

исходит по президентской инициативе, которая отражена в Указе президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (от 7 мая 2012 года). В соответствии с этим документом правительству РФ поручено «до 1 сентября 2012 года представить в установленном порядке предложения по разработке новых механизмов формирования общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации, предусматривающие: отказ от формирования таких советов органами государственной власти Российской Федерации самостоятельно и обязательное участие общественных палат в их формировании; обязательное участие в деятельности общественных советов независимых от органов государственной власти Российской Федерации экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций»⁵⁰. Таким образом, Общественная палата РФ станет важным участником в формировании ведомственных консультативных органов, что свидетельствует о возрастании её роли в структурировании взаимодействия организаций некоммерческого сектора и представителей бизнеса, государственных учреждений, политиков и чиновников.

Важным контекстом развития системы региональных консультативных органов является создание параллельных площадок для ограниченного доступа к процессу принятия и реализации политических решений, зачастую инициированных президентской администрацией. Среди них можно назвать следующие: общественные приемные полномочного представителя президента РФ, молодежные парламенты, молодежные коллегии, всероссийская общественная организация «Молодая Гвардия Единой России», молодежные парламенты, общественные советы по контролю за реализацией приоритетных национальных проектов, региональные отделения Агентства стратегических инициатив.

В этом контексте общественно-консультативные органы представляются частью общего тренда по выстраиванию каналов присутствия и трансляции федеральной повестки дня в регионах. Это отражается не только в особенностях формирования и функционирования консультативных органов, но и оказывает влияние на содержание их деятельности. Так, в середине 2000-х годов одним

⁵⁰ URL : <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html>.

из пунктов повестки дня общественных палат были программы социально-экономического развития регионов. После 2012 года консультативные органы стали обсуждать исполнение указов президента РФ при вступлении в должность. Важно отметить, что представительство интересов в консультативных органах напрямую отражается на их повестке дня и результатах деятельности. Исследования демонстрируют, что эти структуры могут использоваться региональными элитами и представителями некоммерческого сектора для ситуативных целей (решение конфликтов, продвижение интересов и т. д.) (Сунгуров 2013; Сунгуров 2014). Важной исследовательской задачей, однако, остается выявление факторов, которые определяют результаты деятельности региональных консультативных органов.

Представленный анализ позволяет делать вывод о том, что неокорпоративистская перспектива, причем в государственной модели воплощения, в большей степени описывает появление и развитие ОКС в России. Неокорпоративизм описывает такие взаимоотношения между обществом (заинтересованными группами) и государством, которые отличаются значительной ролью последнего в создании и поддержании этих взаимоотношений, монополией на представительство интересов тех заинтересованных групп, которые признаны государством (подробнее государственная и социальная модели неокорпоративизма описаны во втором параграфе первой главы). Корпоративистские системы представительства интересов отличаются тем, что государство наделяет ограниченный круг организаций политическим статусом. Он отличается следующими характеристиками: обеспеченность государственными ресурсами, степень государственного регулирования круга представленных интересов, формальное регулирование внутренних отношений между членами организации и ее представителем, право на участие в формировании и реализации политического курса (Offe 1981: 139). Консультативные органы, созданные при региональных органах власти в России, в той или иной степени соответствуют этим критериям, о чем свидетельствует история их возникновения и развития, структура и состав, способ формирования и роль органов власти в их создании и функционировании.

Определяющим признаком того, что общественные палаты можно рассматривать в качестве системы представительства заинтересованных групп корпоративистского типа, является тот факт, что консультативные органы созданы по инициативе федеральных и региональных органов власти и наделены ими монополией на представительство интересов. Важно отметить, что во многих случаях функционирования региональных общественных палат речь идет о государственной (нежели социетальной) модели корпоративизма, поскольку интересы государства, бюрократизация их деятельности и относительно низкая степень автономии не позволяют реализовывать самостоятельную повестку дня и отстаивать интересы местного сообщества (Тарасенко 2010; Тарасенко 2010а).

О корпоративистском характере общественных палат свидетельствует и наличие признаков публичного статуса. Прежде всего, это государственные ресурсы. Речь идет не только об организационном и финансовом потенциале (предоставление помещения, покрытие административных расходов и т. д.), обеспечивающем их функционирование. Здесь также имеются в виду государственные гранты и возможности участия представителей (руководителей) региональных общественных палат в деятельности ОП РФ (участие в рабочих группах и обсуждениях, информирование о проведении конкурсных процедур и т. д.).

Вторым важным признаком политического статуса является государственное регулирование круга представленных интересов. Учитывая унификацию способа формирования региональных общественных палат, которые формируются по трехступенчатому принципу, где одна треть назначается органами власти, понятно, что они могут влиять на представительство интересов. Конечно, уровень этого влияния варьируется от региона к региону, но в целом можно сказать, что он довольно велик.

Третьей составляющей публичного статуса является формальное регулирование отношений между членами организации и ее представителем. Для характеристики консультативных органов с этих позиций требуется более детальный анализ взаимоотношений между представителями организаций (работающих в консультативных органах) и их членами. Опираясь на проведенный ана-

лиз, можно сказать, что формального закрепления такого регулирования в законах и положениях нет, то есть органы власти имеют для этого ограниченные возможности. Однако пример взаимодействия между ветеранскими организациями и политиками в Санкт-Петербурге позволяет сделать вывод о том, что при определенных условиях неформальное регулирование (а именно, влияние на политические предпочтения членов организации) оказывается возможным.

Последним критерием, свидетельствующим о наличии публичного статуса, является право на участие в формировании и реализации политического курса. Согласно формальным положениям законов об общественных палатах, их цель состоит в том, чтобы обеспечивать участие представителей гражданского общества в принятии политических решений. В Общественной палате РФ для этого предусмотрены, например, общественные слушания законопроектов и участие членов консультативного органа в работе рабочих групп Государственной Думы РФ и комиссиях правительства РФ. Региональные практики вовлечения членов консультативных органов в принятие политических решений разнятся, но основные положения структуры и функций федеральной ОП РФ сохраняются и на уровне регионов. Исходя из этого, можно констатировать, что такое право у членов общественных палат есть, по крайней мере, на уровне законодательства.

Классическим примером корпоративистского типа взаимоотношений между организациями гражданского общества и государством является Германия. Однако если современная Германия демонстрирует либеральный корпоративизм, то в российском случае очевидны признаки государственной модели. Она отличается значительной степенью вмешательства государства в процесс взаимоотношений с организациями гражданского общества — созданием и поддержанием иерархичной структуры, селективным характером вовлечения в процесс принятия и реализации политических решений. Об этом свидетельствует опыт создания и структурирования деятельности консультативных органов на федеральном и региональном уровне, и особенности привлечения организаций гражданского общества к реализации социально значимых проектов и программ.

Деятельность ветеранских организаций по защите социальных прав граждан

Взаимодействие ветеранских организаций с государством в российской политической науке зачастую характеризуется в патерналистских категориях. Они подразумевают относительную автономию организаций от государства и получение ими преференций в обмен на политическую лояльность (Сунгуров 2009). Пример ветеранских организаций Санкт-Петербурга подтверждает эти выводы. Однако при ближайшем рассмотрении оказывается, что взаимоотношения могут быть сложнее. Ветеранские организации, профессиональные сообщества и объединения пенсионеров являются довольно серьезными лоббистами и при определенных условиях способны влиять на перераспределение ресурсов (например, бюджетных средств). Таким образом, они могут эффективно представлять и отстаивать свои интересы. Особенности представительства интересов ветеранских организаций и объединений пенсионеров подробно рассмотрены ниже.

Деятельность ветеранских организаций по представительству и защите интересов неизменно связана с контекстом трансформации государства благосостояния в современной России (как это было показано в первом параграфе третьей главы). Основная цель многих ветеранских организаций Санкт-Петербурга состоит в том, чтобы защищать и отстаивать социальные права своих членов. Как интервью, так и официальные источники информации, доступные на интернет-страницах организаций, подтверждают это⁵¹. В целом деятельность ветеранских организаций можно охарактеризовать следующим образом:

- защита социальных прав, гарантированных государством, — в частности, помощь в реализации этих прав (получение различного вида льгот и социальных гарантий);
- моральная, информационная, юридическая, материальная, организационная и другая поддержка членов организации;
- участие в государственных программах и мероприятиях, посвященных патриотическому воспитанию молодежи, сохранению исторической памяти и т. д.

⁵¹ См., например, официальный сайт Санкт-Петербургского совета ветеранов. — URL : <http://veteranleningradspb.ru/galereya-pocheta.html>; официальный сайт Карельского совета ветеранов. — URL : <http://gov.karelia.ru/gov/Different/Veteran/131025.html>; официальный сайт «Боевого братства» (Санкт-Петербург). URL : <http://www.bbratstvo.spb.ru/>.

Одним из ярких примеров защиты социальных прав служат выступления против так называемой монетизации льгот 2005 года, цель которой состояла в демонтаже доставшегося от советской системы социального обеспечения набора льгот и преференций для нескольких категорий ветеранов и пенсионеров и замене их на денежные выплаты. Реализация реформ столкнулась с серьезными массовыми протестами ветеранов и пенсионеров во многих регионах России. В результате федеральному правительству пришлось пойти на уступки, выплатить дополнительные средства на компенсацию регионам и позволить довольно серьезные модификации в региональном исполнении реформы. Замещение льгот денежными выплатами состоялось только в нескольких регионах (например, в Тюменской области и в Республике Татарстан), более чем в половине регионах реформы были только в незначительной степени реализованы, и лишь в трети субъектах изменения оказались заметными (Maltseva 2012: 290). В конечном итоге, поскольку реформа была спущена сверху и не учитывали интересы ветеранов и возможности региональных бюджетов, она провалилась во многих отношениях (Kulmala et al. 2014: 543). Причиной этому послужила, в том числе, активная деятельность организаций ветеранов и пенсионеров в корректировании социальной политики.

После монетизации льгот основными пунктами повестки дня российских ветеранских организаций стал размер государственных выплат и льгот, а также отнесение той или иной льготной категории к региональному или федеральному бюджету. Это разделение проведено в Федеральном законе «О ветеранах». В понятие «федеральные льготники» включены ветераны войны и те категории, которые к ним приравнены по материально-бытовым льготам (малолетние узники фашистских лагерей, жители блокадного Ленинграда, имеющие медаль «За оборону Ленинграда»). Они отличаются от «региональных» большим размером пенсии и набором различных социальных льгот (например, льготный или бесплатный проезд в общественном транспорте). Эта дифференциация породила борьбу за включение той или иной категории ветеранов в федеральный закон, а для этого организациям необходимо было добиться признания своих членов в качестве «участников войны». Статья 14 ФЗ «О ветеранах» дает право инвалидам-участникам войны на федеральные льготы, а статья 15 дает право участникам войны на вторую пенсию. Жите-

ли блокадного Ленинграда в результате длительной борьбы добились успеха. Для этого был создан и продвигался концепт «Ленинград как город-фронт», чтобы доказать, что блокадники были, по сути, участниками войны. По такому же пути пошли труженики тыла и несовершеннолетние узники фашистских лагерей. Несмотря на то что Указом президента РФ Бориса Ельцина № 1235 и Постановлением Министерства труда РФ (от 7.07.1999 г.) несовершеннолетние узники фашистских лагерей были приравнены к участникам второй мировой войны, они не могут добиться включения в ФЗ «О ветеранах».

Как видно из приведенных примеров, монетизация льгот способствовала созданию иерархии «федеральных» и «региональных» льготников (Hemment 2009; Wengle, Rasell 2008). Если участники войны стали приоритетной категорией, то остальные чувствуют себя «вторым классом». Категории ветеранов были дифференцированы в соответствии с политической и социальной значимостью, а не исходя из реальной потребности в том или ином объеме льгот, что свидетельствовало бы о нелиберальной логике реформирования их системы, которая предполагает адресную помощь нуждающимся. В условиях сокращения социальных обязательств государства такая дифференциация стала поводом для торга, в том числе политического.

Интересным примером того, каким образом граждане мобилизуются для отстаивания социальных прав в условиях сокращения социальных гарантий, является организация «Дети войны». Смысл ее деятельности состоит в том, чтобы создать и официально признать новую категорию граждан, которые пострадали во время Великой Отечественной войны — дети войны. Как пояснил в интервью один из руководителей Санкт-Петербургской организации «Жители блокадного Ленинграда»: «До сих пор живы те люди, которые жили в блокадном Ленинграде, но не получили статус блокадника, потому что они находились в осажденном городе меньше определенного срока — 4 месяца... вот сейчас готовится закон о детях войны; если Дума пропустит⁵², то они будут получать по полторы тысячи добавочки в месяц». То что основная цель создания этой организации — получение льгот, подтверждается и руководителем Санкт-Петербургской организации «Бывшие малолетние узники фашистских лагерей».

⁵² Официальное решение Комиссии по делам ветеранов от 15.05.2014 г. по проекту Федерального закона 493165-б: <http://www.assembly.spb.ru/welcome/show/633200089/41395>.

Таким образом, вопросы социального обеспечения становятся поводом объединения граждан для отстаивания своих интересов. Как отметили руководители нескольких ветеранских организаций в Санкт-Петербурге, если бы пенсия была достойной, пенсионерам и ветеранам не пришлось бы объединяться для борьбы за свои социальные права.

Тот факт, что ветераны и пенсионеры являются значимой для государства социальной группой, свидетельствует систематическое повышением пенсий даже в период экономического кризиса 2008 года (см. табл. 11).

Таблица 11

Динамика средней заработной платы и среднего размера пенсии в соотношении с размером ВВП (2005–2012 годы)⁵³

Показатель / Год	2005	2007	2008	2009	2010	2012
Средняя заработная плата (руб.)	9 000	14 000	17 000	19 000	21 000	27 000
Средний размер пенсии (руб.)	2 500	2 650	3 100	5 100	7 500	8 300
ВВП (млрд руб.)	21 000	26 000	41 000	39 000	43 000	61 000

Ярким примером успешной деятельности ветеранских организаций по защите интересов является Совет ветеранов Санкт-Петербурга — иерархически организованное объединение, включающее 33 ассоциированные организации. Совет имеет отделения во всех районах города. Основная задача Совета состоит в отстаивании социальных прав нескольких категорий граждан: участников и инвалидов Великой Отечественной войны, тружеников тыла, ветеранов труда, жителей блокадного Ленинграда, малолетних узников концлагерей и др. Всего в составе Совета ветеранов в 2010 году насчитывалось 378 655 членов. Как отмечает ответственный секретарь Совета, «Есть вопросы общие, которые необходимо решать всем вместе (например, жилищно-коммунальное хозяйство). И прислушиваются уже, когда мы выступаем вместе»⁵⁴. Таким образом, объединение усилий значительного числа организаций является важным ресурсом для отстаивания интересов соответствующей социальной группы.

⁵³ Kulmala M., Tarasenko A. (2016), «We are the electorate!»: Russian Veterans' Organizations Mediating between the State and Society, East Europe Studies (accepted for publication).

⁵⁴ Интервью с ответственным секретарем Совета ветеранов Санкт-Петербурга. Дата интервью: 14.05.2014 г.

Одним из механизмов для лоббирования интересов этой организации на региональном уровне является взаимодействие с Комиссией по делам ветеранов в составе Комиссии по социальной политике и здравоохранению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга⁵⁵. Ветеранские организации предлагают внести изменения или дополнения в законодательство, а комиссия рассматривает их и выступает с соответствующей законотворческой инициативой в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга, которое, в свою очередь, может также инициировать принятие законов на федеральном уровне (Тарасенко, Кулмала 2015).

Анализ деятельности Комиссии по делам ветеранов с 1998 по 2014 годы показывает, что она довольно успешна в продвижении законопроектов, учитывающих интересы ветеранских организаций. Так, на региональном уровне за 2005–2014 годы ей удалось инициировать 20 законопроектов, 13 из которых (65% от общего числа) были приняты (см. табл. 12). На федеральном уровне эта цифра успешности законодательной инициативы составляет 17% (см. табл. 13). По словам члена Комиссии по делам ветеранов, «поддерживают только те законы, которые не требуют выделения дополнительных средств»⁵⁶.

Таблица 12

Количество законопроектов, поправок к законопроектам и обращений, инициированных профильной Комиссией по делам ветеранов в составе Комиссии по социальной политике и здравоохранению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (2005–2014 годы) и представленных на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга⁵⁷

Показатель	Количество законопроектов, поправок к законопроектам и обращений	Процент законопроектов, поправок к законопроектам и обращений от общего числа
Принято	13	65

⁵⁵ Официальная страница профильной Комиссии по делам ветеранов, сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга: <http://www.assembly.spb.ru/authors/view/635500475>.

⁵⁶ Интервью с Л. И. Зениной. Санкт-Петербург. Дата интервью: 13.05.2014 г.

⁵⁷ Источником информации о законотворческой деятельности комиссии стали материалы, предоставленные членом комиссии в ходе интервью с Л. И. Зениной, Санкт-Петербург, дата интервью: 13.05.2014 г. Интервью брали: Мери Кулмала (PhD, Александровский институт, Университет Хельсинки, исследователь), А. В. Тарасенко. Помимо этого, все учтенные в таблице инициативы доступны на официальном сайте Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в разделе, посвященном результатам деятельности профильной Комиссии по делам ветеранов: <http://www.assembly.spb.ru/authors/view/635500475/0>.

Показатель	Количество законопроектов, поправок к законопроектам и обращений	Процент законопроектов, поправок к законопроектам и обращений от общего числа
На рассмотрении	4	20
Отклонено	3	15
Всего	20	100

Таблица 13

Количество законопроектов, поправок к законопроектам и обращений, инициированных профильной Комиссией по делам ветеранов в составе Комиссии по социальной политике и здравоохранению Законодательного Собрания СПб (1998–2014 годы), направленные на рассмотрение в Государственную Думу Законодательным Собранием Санкт-Петербурга⁵⁸

Показатель	Количество законопроектов, поправок к законопроектам и обращений	Процент законопроектов, поправок к законопроектам и обращений от общего числа
Принято	6	17
На рассмотрении	11	31
Отклонено	11	31
Приняты к сведению	7	20
Всего:	35	100

Успешность законотворческой деятельности, очевидно, связана с политической и социальной значимостью ветеранов и их способностью эффективно воспользоваться этими ресурсами. В частности, речь идет о том, что главой профильной Комиссии по делам ветеранов является депутат от «Единой России» и руководитель Санкт-Петербургского отделения «Боевого братства» Игорь Высоцкий. Комиссия в целом успешно отстаивает интересы ветеранских организаций Санкт-Петербурга, что, конечно, свидетельствует о их приоритетной роли по сравнению с другими объединениями граждан.

Об особом положении ветеранских организаций также свидетельствует практика прямых консультаций с руководителем Комитета по социальной политике администрации Санкт-Петербурга, которые проходят в помещении организации «Жители блокадного Ленинграда». Ветераны получают прямой доступ к лицам,

⁵⁸ Источником информации о законотворческой деятельности комиссии стали материалы, предоставленные членом комиссии в ходе интервью с Л. И. Зениной, Санкт-Петербург, дата интервью: 13.05.2014 г.

принимающим решения относительно льгот и других социальных вопросов. Руководители Карельского и Санкт-Петербургского отделений «Боевого братства» отмечают, что, когда требуется экстренное вмешательство, они просто начинают звонить людям, принимающим решения, будь то мэр или министр. Это, несомненно, свидетельствует об их устойчивых формализованных связях с политиками и чиновниками. Таким образом, ветеранские организации не только опосредованно (распространение информации и консультационная помощь в получении льгот), но и напрямую связывают своих членов с представителями власти для решения проблем.

Как рассказал один из руководителей Санкт-Петербургской организации «Жители блокадного Ленинграда», будучи губернатором Санкт-Петербурга, Валентина Матвиенко специально создавала медицинские комиссии, которые позволяли людям проходить обследование для подтверждения или получения инвалидности, что гарантировало им право на вторую пенсию: «Валентина Ивановна организовала вот эти медкомиссии по определению инвалидности, потому что в обычной жизни очереди, все это долго было. А так как дело коснулось большого количества людей, то система здравоохранения откликнулась на это дело, были созданы такие медицинские комиссии, через которые прошли все блокадники и в зависимости от состояния здоровья получили категории. Это тоже колоссальная помощь, потому что это прошло очень быстро, без нервотрепки, ну и дало определенный эффект»⁵⁹. Конечно, данный пример явно свидетельствует о том, что политики используют свои ресурсы для решения проблем большого количества ветеранов. В этой ситуации роль ветеранских организации состояла в посредничестве между членами организации и лицами, принимающими решения и реализующими социальную политику.

Важным механизмом достижения целей организации является обеспечение политической поддержки того или иного кандидата на выборах. Как отметила руководитель Санкт-Петербургской организации «Бывшие малолетние узники фашистских лагерей»,

⁵⁹ Интервью с одним из руководителей Санкт-Петербургской организации «Жители блокадного Ленинграда». Санкт-Петербург. Дата интервью 7.10.2014 г.

«Каждый депутат работает по районам, ведь это его электорат»⁶⁰, имея в виду финансовую и организационную поддержку деятельности ветеранских организаций. Такая структура взаимоотношений определяется тем, что региональные мандаты в ЗС СПб можно получить, заручившись поддержкой жителей того или иного района Санкт-Петербурга. Ярким примером здесь может служить деятельность председателя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Вячеслава Макарова, который активно помогает районному отделению Санкт-Петербургской организации «Жители блокадного Ленинграда». Один из руководителей городской организации отмечает: «У нас есть возможность и напрямую с Вячеславом Серафимовичем разговаривать, потому что он депутат от Петроградского района, и в этом плане мы к нему как к депутату обращаемся»⁶¹. Такие взаимоотношения с политическими деятелями позволяют утверждать, что руководители общественной организации эффективно осуществляют посредническую деятельность между ее членами и лицами, реализующими социальную политику.

Развитию такого рода взаимоотношений способствует социальная идентичность ветеранов и политиков, на которую указывают руководители ветеранских объединений. К примеру, подчеркивая общие с действующим губернатором Санкт-Петербурга интересы и цели, один из руководителей ветеранской организации отмечает: «...И со стороны нынешнего губернатора, который хоть и родился в Баку в семье офицера, но мать его блокадница, и, по сути дела, детство прошло здесь на Невском проспекте. Он тоже по кровям своим ленинградец и тоже нас поддерживает»⁶². То есть поддержка является взаимной и отражается, в частности, в проявлении политической лояльности и помощи. Продемонстрировать это может публикация в газете «Невское время» под названием «Ветераны голосуют за досрочку» (от 23 сентября 2014 г.), в которой руководители ветеранских организаций (в том числе «Жители блокадного Ленинграда») прямо призывают голосовать

⁶⁰ Интервью с одним из руководителей Санкт-Петербургской организации «Бывшие малолетние узники фашистских лагерей». Санкт-Петербург. Дата интервью 14.05.2014 г.

⁶¹ Интервью с одним из руководителей Санкт-Петербургской организации «Жители блокадного Ленинграда». Санкт-Петербург. Дата интервью 7.10.2014 г.

⁶² Там же.

за действующего губернатора Георгия Полтавченко⁶³. Этот факт прямо указывает на то, что благосклонное отношение властей к ветеранским организациям, в свою очередь, конвертируется в призывы к политической поддержке.

Пример губернаторских выборов в Санкт-Петербурге в сентябре 2014 года демонстрирует работу «политической машины». Этот инструмент успешно использовался и раньше, когда Валентина Матвиенко победила в двух муниципальных округах Санкт-Петербурга — «Красная речка» и «Петровский» на дополнительных выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 21 августа 2011 года. На этих выборах было отмечено активное участие ветеранских организаций. В то же время эти выборы проходили с многочисленными нарушениями. Например, Валентина Матвиенко подала заявку на участие 31 июля 2011 года, несмотря на то, что регистрация кандидатов завершилась 27 июля 2011 года. Несмотря ни на что, однако, выборы были проведены и Валентина Матвиенко стала победителем в обоих муниципальных округах. Этот пример подтверждает, что мобилизация электората остается важным фактором современной российской политики. При этом ветераны выступают как большая социальная группа, которую можно мобилизовать для электоральных целей. Взамен ветеранские организации получают преференции и поддержку со стороны политиков.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что ветеранские объединения способны систематично лоббировать свои интересы в условиях, когда правительство стремится сокращать социальные расходы и объем гарантированных льгот. Конечно, они оказались неспособны противодействовать таким правительственным инициативам, как монетизация льгот, пенсионная реформа, введение минимального пакета государственных услуг. Однако они используют различные механизмы, для того чтобы компенсировать уход государства от социальных обязательств и минимизировать ущерб на стадии реализации новой политики, в том числе иницилируя законодательство в сфере государственной поддержки определенных категорий граждан. Пример деятельности Комиссии по делам

⁶³ Ветераны голосуют за «досрочку», в: «Невское время». — URL : <http://www.nvspb.ru/stories/veterany-golosuyut-za-dosrochku-55523/?version=print>.

ветеранов в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга является в этом смысле показательным.

Охарактеризовать эту деятельность можно в качестве инерции модели запоздалой демократизации, поскольку ветеранские объединения стремятся сохранить свое привилегированное положение и в качестве получателей государственной поддержки. Важно отметить, что не только ветераны являются бенефициарами, сами организации остаются в выигрыше, получая прямые субсидии из регионального бюджета (подробнее см. третий параграф третьей главы). Стремясь сохранить статус-кво, они продолжают взаимодействовать в патерналистской логике, поддерживая имеющиеся и создавая новые возможности для этого. Дальнейшее исследование деятельности ветеранских организаций в качестве заинтересованных групп, связанных клиентелистскими отношениями с политиками и чиновниками, могут быть полезными аналитическими инструментами для описания этих взаимоотношений, условий и тенденций их развития (Тарасенко, Кулмала 2015).

Политика государства в отношении правозащитных организаций: селекция представительства интересов

Наравне с созданием консультативных органов и поддержкой ветеранских организаций, селективная политика государства по отношению к НКО включала их перерегистрацию по всей стране. В 1999—2002 годах она впервые была реализована Министерством юстиции РФ. Проверки, проведенные этим ведомством, выявили множественные нарушения в ведении делопроизводства некоммерческих организаций: во многих случаях не велись протоколы заседаний коллегиальных органов, или решения принимались без соответствующих общих собраний; организации меняли место нахождения без уведомления государственных органов и т. д. Многие организации были признаны фиктивными на том основании, что они не предоставляли в регистрирующий орган ежегодные сведения о продолжении своей деятельности. По данным Центра развития демократии и прав человека, в регионах России было подано 1300 исков в суд о ликвидации общественных объединений (Неправительственные 2008: 16).

В целом одной из заявленных целей перерегистрации было выявление тех организаций, которые не соответствовали формальным требованиям. Однако, по мнению многих экспертов, закрытие представляло собой несоразмерное наказание за несоблюдение внутренних процедур принятия решений. Такой формализм и бюрократический подход к проверкам некоммерческих организаций стал серьезным вызовом для тех объединений граждан, которые по своей природе и масштабу работы не нуждаются в дополнительном регулировании. Новые издержки по ведению отчетности и документированию процесса принятия решений и результатов деятельности стали причиной их исчезновения. Перерегистрация, таким образом, стала свидетельством тенденции к чрезмерной бюрократизации и контролю над деятельностью организаций.

Эксперты также отмечают, что Минюст стал отказывать в перерегистрации организациям, которые обозначали в своих уставных целях «защиту прав человека». Среди них можно назвать такие известные НКО, как коалиция «Экология и права человека», Фонд защиты гласности, Общественный фонд «Гласность», Правозащитный центр «Мемориал», Московский исследовательский центр по правам человека, Комитет содействия международной защите, Движение «Солдатские матери России» и др. Минюст аргументировал отказ в перерегистрации тем, что, по Конституции, защита прав человека — прерогатива государства, и поэтому некоммерческие организации не могут самостоятельно работать в данной сфере, а должны лишь «содействовать» и «помогать» государству и профессиональным юристам (Неправительственные 2008: 16). Эти факты свидетельствовали об избирательности органов государственной регистрации в отношении некоммерческих организаций, среди которых правозащитные и экологические объединения подвергались большему административному давлению, что, несомненно, только усилило раскол в третьем секторе (Гражданское 2009). Таким образом, перерегистрация показала скрытые цели, а именно — оказание давления на ряд сильных правозащитных организаций.

В 2005 году Государственная дума приняла поправки в Федеральные законы «Об общественных объединениях» и «О неком-

мерческих организациях», которые существенно ограничивали деятельность в России иностранных и международных неправительственных организаций. В 2005 году внеплановым налоговым проверкам были подвергнуты такие организации, как «Открытая Россия», историко-просветительское общество «Мемориал», Фонд «Общественный вердикт», Читинский правозащитный центр, Йошкар-олинская организация «Человек и закон», чувашская организация «Щит и меч», Общество российско-чеченской дружбы и др. В результате проведения процедуры перерегистрации эксперты зафиксировали сокращение численности некоммерческого сектора с 600 тысяч организаций (2002 год) до 200 тысяч (2009 год). По мнению экспертов, из них только 50–70 тысяч являются реально действующими (Неправительственные, 2008: 31), а по оценкам Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национально-исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва) таковыми являются только 38% всех зарегистрированных организаций (Мерсиянова 2011: 18). Под реально действующими подразумеваются организации, которые ежегодно предоставляют отчеты о своей деятельности и демонстрируют общественно-значимую активность. По мнению исследователей, остальные уже прекратили свое существование по разным причинам, как это часто бывает с общественными инициативами. Некоторые исследователи даже видят положительные стороны и важность предпринятых мер, которые позволили выявить «реально существующие организации» и избавиться от тех, которые использовали свой статус некоммерческих для финансовых операций и «отмывания» денег (Javeline, Lindemann-Komarova 2008).

Как бы ни трактовались результаты перерегистрации, очевидным является тот факт, что структура политических возможностей для некоммерческого сектора серьезно изменилась, начиная с 2000-х годов: государство стало проводить в отношении него селективную политику, что выразилось, в частности, и в ограничении возможностей для представительства и защиты интересов определенных категорий организаций, прежде всего, правозащитных, имеющих своей целью защиту политических и гражданских прав и свобод граждан.

Формирование ярко выраженной селективной политики в отношении организаций третьего сектора привело к тому, что в качестве одного из партнеров в реализации социальной политики федеральные и региональные власти стали видеть социально ориентированные НКО, выступая, таким образом, по отношению к ним в качестве заинтересованного антрепренера. Учитывая структурные особенности и широкое распространение консультативных органов и других механизмов селекции гражданских объединений в регионах России, можно констатировать, что в целом политике государства в отношении третьего сектора присущи черты государственного корпоративизма.

Продолжением этой тенденции стали факты признания правозащитных организаций в качестве «иностранных агентов». Понятие «иностранный агент» в российское законодательство введено Федеральным законом от 20.07.2012 г. №121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», который внес изменения в Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в дальнейшем — ФЗ «Об общественных объединениях») и в Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Существует множество свидетельств того, что должностные лица, принимающие решения, дифференцируют организации на «дружественные власти организации», работающие в социальной сфере, и «враждебные» объединения, среди которых отстаивающие политические и гражданские права. Например, очередной раунд конкурсов для социально ориентированных НКО в июле 2011 года стал поводом для дискуссии и заявлений официальных лиц о том, что это разделение критически необходимо (официальное заявление заместителя главы президентской администрации Вячеслава Володина)⁶⁴.

Одним из аргументов за принятие и последовательную реализацию закона, устанавливающего для определенного круга организаций статус «иностранный агент», стали ссылки на американский опыт, которые не выдерживают критики. Так, утверждается, что в Соединенных Штатах уже давно существует понятие «ино-

⁶⁴ URL : <http://top.rbc.ru/politics/30/07/2014/939734.shtml>.

странный агент», и организации, осуществляющие политическую деятельность, выделены в отдельную категорию, позволяющую отличать их от организаций общественной пользы (об этой категории организаций см. подробнее в третьем параграфе второй главы). Иными словами, речь идет о тех организациях, которые участвуют в избирательных кампаниях и открыто призывают голосовать за ту или иную политическую партию или кандидатов. Ярким примером может служить «Христианская коалиция Америки»⁶⁵.

По данным на 4 апреля 2015 года, в реестре «иностранных агентов» числится 50 организаций. Среди них 25 правозащитных организаций, 7 инфраструктурных, 15 образовательных и просветительских и 2 организации, основанные на религиозной и этнической идентичности (см. Приложение 1). Список организаций свидетельствует о том, что под закон попали наиболее крупные и организационно устойчивые, профессиональные организации, которые на протяжении множества лет успешно отстаивали права граждан в различных сферах. Организации, попавшие в список иностранных агентов, представляют самые разные регионы. Так, в реестр включено 12 московских и 7 петербургских организаций. Также 4 и 3 организации зарегистрированы в Самаре и Мурманске соответственно. Из Калининграда, Новосибирска, Челябинска и Саратова в реестр включено по две организации. Из Казани, Новочеркасска, Архангельска, Биробиджана, Екатеринбурга, Пскова и других городов — по одной (см. Приложение 2).

Большинство организаций были включены в реестр по результатам проверок территориальных управлений Министерства юстиции РФ. Во многих случаях объединения подали в суд, поскольку отказываются признавать свою деятельность политической. Только три организации были включены в реестр добровольно: некоммерческое партнерство «Содействие развитию конкуренции в странах СНГ», Карачаево-Черкесская республиканская молодежная общественная организация «Союз молодых политологов», общественное региональное движение «Новгородский Женский Парламент». Многие из организаций находятся в стадии ликвидации, две НКО уже завершили эту процедуру (ав-

⁶⁵ См. подробнее о целях и миссии на официальном сайте «Христианской коалиции Америки»: <http://www.cc.org/>.

тономная некоммерческая научно-исследовательская организация «Центр социальной политики и гендерных исследований», санкт-петербургская правозащитная общественная организации «Лига избирательниц»).

Министерство юстиции РФ на основании проверок констатировало наличие иностранного финансирования проектов организаций и участия в политической деятельности. Причем, само понятие «участие в политической деятельности» чрезвычайно размыто в законе и, как подчеркивают многие эксперты, является некорректным с правовой точки зрения (широкая трактовка) и способствует его избирательному применению (Вандышева, 2014). Так, в качестве аргументации, Минюст РФ указал два вида политической деятельности по результатам проверки 48 НКО:

- проведение публичных мероприятий;
- формирование общественного мнения (Иностранные 2015).

Очевидно, что оба вида деятельности в той или иной степени присущи всем общественным объединениям и некоммерческим организациям, включая профессиональные правозащитные и ветеранские. Однако правоприменительная практика свидетельствует о том, что только те объединения, которые критикуют действующую власть, проводя публичные мероприятия и стремясь повлиять на общественное мнение, подвергаются административному давлению. Что касается второго критерия — получение иностранного финансирования, то этот параметр также трактуется и применяется избирательно. Ярким примером в этом случае является включение в реестр иностранных агентов таких организаций, как «Солдатские матери Санкт-Петербурга» и «Институт развития свободы информации», несмотря на то что они не получали финансовой поддержки из-за границы⁶⁶.

Включение в реестр иностранных агентов влечет за собой репутационные потери, поскольку этот ярлык подразумевает, что организация действует в интересах иностранных правительств. Кроме того, они должны чаще других предоставлять финансовые отчеты, что делает более бюрократизированной их деятельность. Многочисленные внеплановые проверки также серьезно

⁶⁶ URL : <http://www.svoboda.org/content/article/26571888.html>.

осложняют работу. Помимо прочего, затруднено взаимодействие с органами власти и государственными учреждениями, что для некоторых объединений критически необходимо для осуществления своей деятельности. Поскольку все эти ограничения не дают возможность осуществлять уставную деятельность, руководители предпочитают ликвидировать организацию.

Политика, которая дифференцирует социально ориентированные организации как полезных для государства провайдеров социальных услуг и правозащитные объединения как критикующую силу, характеризуется исследователями как «селективный корпоративизм» (Zdravomyslova 2005). Исходя из этого, можно констатировать, что определяющей характеристикой государственной политики в отношении третьего сектора является селективность. А сам некоммерческий сектор можно определить, как «разделенный» («эклектичный»). Важно отметить, что селективность политики в отношении различного рода организаций свидетельствует об инерции модели запоздалой демократизации.

* * *

Анализ влияния факторов трансформации модели социальной политики на развитие некоммерческих организаций демонстрирует их актуальность для объяснения эклектичности и структуры российского третьего сектора. Опыт Санкт-Петербурга в реализации новой политики в отношении социально ориентированных НКО (СО НКО) показывает, что преобразования стали производной реформирования системы государственных учреждений. Из примеров видно, что органы власти в большей степени преуспели в приватизации социальной сферы и ограничении линейки государственных услуг, чем в создании рыночных механизмов для привлечения малого бизнеса и НКО. Логика проводимых реформ и анализ механизмов поддержки СО НКО подтверждают тренды развития в направлении корпоративистской модели, в условиях которой государство закупает социальные услуги у некоммерческого сектора при слабой вовлеченности граждан в качестве волонтеров и благотворителей. Наравне с этим сохраняется инерция модели запоздалой демократизации, которая подразумевает селективную политику в отношении некоммерческих организаций.

В частности, существующие механизмы и объемы прямой финансовой поддержки избранных некоммерческих и общественных организаций на федеральном и региональном уровне ярко демонстрируют это.

Анализ особенностей представительства интересов также позволяет судить о существовании черт моделей государственного корпоративизма и запоздалой демократизации. Так, функционирование консультативных органов и политика в отношении правозащитных организаций показывает, как государство стремится закрепить монополию на представительство за определенной частью некоммерческого сектора, проводя жесткую регулятивную политику, что свидетельствует о модели государственного корпоративизма. Наравне с этим лоббистская деятельность ветеранских объединений раскрывает механизмы, которые позволяют сохранять инерцию модели запоздалой демократизации. Пример Санкт-Петербурга показывает, как сложившиеся клиентелистские отношения с политической элитой помогают НКО сохранять преференции и льготы, пользуясь легальными механизмами и участвуя в законотворчестве. Такая деятельность целого пула организаций третьего сектора сдерживает попытки адресного выделения средств действительно нуждающимся гражданам (либеральная модель социальной политики), а не категориям, традиционно признанным государством в качестве социально значимых (консервативная модель социальной политики). Как результат, развитие некоммерческого сектора и его взаимодействие с государством носят черты моделей как запоздалой демократизации, так и государственного корпоративизма.

Заключение

Основная цель работы состояла в том, чтобы описать модели развития некоммерческого сектора в странах Западной и Восточной Европы, а также России в контексте современной трансформации государства благосостояния. Удалось обобщить основные аргументы в исследованиях гражданского общества и показать, что все они «вписаны» в один из двух основных системных дискурсов: демократизации (неотоквилианская традиция) и государства благосостояния. Особое положение и внимание к теории социального происхождения, которая используется в качестве основной теоретической рамки данной работы, обусловлено, с одной стороны, малоизученностью и актуальностью поставленной проблематики, с другой — необходимостью протестировать актуальность ее основных положений для анализа российского случая.

Как показывает анализ исследовательской литературы, посвященной российскому гражданскому обществу, в значительной части работ рассматривается роль общественного участия и гражданских организаций в осуществлении контрольной функции по отношению к государству. Дебаты ведутся в рамках теории гражданского общества вокруг роли политических институтов и партий, а также демократического политического режима в целом, в развитии общественных инициатив. Часть исследователей показывают, что общественные инициативы и участие граждан в коллективных действиях для достижения общих задач являются основой демократического управления. Те, кто придерживаются противоположной позиции, показывают, каким образом политический контекст влияет на тенденции становления организаций гражданского общества.

Важность этой дискуссии определяется тем, что она отражает общую дискуссию в социальных науках относительно определяющего фактора успешного развития общества: структуры (политический режим и модель экономики и управления) или акторов (граждане, их ценности и способность к коллективным действиям). Сторонники неотоквилианской традиции исходят из того, что качество общественного участия (степень вовлеченности в деятельность гражданских объединений и ценность волонтер-

ства) обуславливают системные характеристики (демократичность процедур управления и обеспечение контроля над деятельностью государства), таким образом, отстаивая приоритет актора над структурой. В то время как аргументы Тэды Скочпол и экономический подход показывают роль политических партий и государства, а также особенности экономики и управления в развитии некоммерческого сектора и общественных инициатив.

Многочисленные работы демонстрируют, однако, что связь не такая очевидная и односторонняя, о чем свидетельствует опыт восточноевропейских стран. Исследования российского случая показывают, с одной стороны, преобладание неотоквилианской интерпретации. С другой — роль государственных и политических институтов в развитии гражданского общества в России является основополагающим фактором, что создает необходимость поиска адекватных теорий для его описания. Именно с этим связано обращение к теориям социального происхождения и общественного выбора, которые позволяют учесть влияние политических и экономических изменений для развития организаций гражданского общества.

В целом можно отметить, что российский некоммерческий сектор изучен неравномерно и неполно. Преобладающий дискурс гражданского общества в исследовательской литературе сужает круг объединений, которые могут быть проанализированы. Организации, институционально связанные с правительством или аффилированные с органами власти, часто выпадают из поля зрения авторов, а ветеранские и другие традиционные общественные организации, основанные еще в советское время, остаются малоизученными. Это ставит на повестку дня вопрос о приемлемых концептуальных рамках, которые учитывали бы эти особенности и не ограничивали эмпирические рамки анализа.

Помимо этого, изменение модели управления социальной политикой в современной России выдвигает на первый план роль социальных антрепренеров, малого бизнеса и некоммерческих организаций. Поэтому теории, связывающие развитие третьего сектора с моделью государства благосостояния, являются перспективными для объяснения трендов его развития. Экономический подход и новая экономическая теория также показыва-

ют важность учета особенностей управления социальной сферой и специфики трансформации государства благосостояния. Из анализа литературы следует, что пока эта тематика в большей степени концептуализируется в исследованиях государственно-го управления и публичной политики. Включение теории социального происхождения, учитывающей политический контекст и роль разнообразных политических и общественных институтов, может стать полезной для объяснения российского случая.

Описание моделей развития некоммерческого сектора, выделенных в рамках теории социального происхождения, позволяет проследить, как особенности социальной политики влияют на его развитие. Так, в условиях либеральной модели, некоммерческий сектор в серьезной степени опирается на благотворительность и поддержку сообщества, и в тех сферах, где государства вкладывает минимальные ресурсы, развиваются именно некоммерческие формы организаций. Социально-демократическая модель характеризуется незначительной ролью НКО в социальной сфере, поскольку государство берет на себя подавляющую часть обязательств, предоставляя организациям третьего сектора выполнять функцию представительства интересов и транслировать проблемные вопросы в политическую повестку дня. Континентальная (корпоративистская) модель предполагает, что государство реализует социальную политику, но во многом за счет НКО, отдавая на аутсорсинг часть социальных проектов и программ.

Неолиберальные тренды во всех странах, вместе с тем, стимулируют уход государства из сферы непосредственной реализации государственных программ и передачу части полномочий некоммерческому сектору и бизнесу, создавая специальные условия для такого рода общественно-полезной деятельности. Такие тенденции можно увидеть и в современной России.

В целом анализ позволил выявить влияние модели управления социальной политикой на модель развития некоммерческого сектора. Так, универсалистские принципы системы социальной защиты в позднесоветской России предотвращали развитие общественных инициатив и организаций, работающих в сфере предоставления социальных услуг. Параллельно с этим существовал регламентированный доступ для отдельных категорий граж-

дан к социальным гарантиям и льготам. Это способствовало формированию целого пула организаций, которые структурировали эти категории (ветераны, пенсионеры) и обеспечивали получение этих привилегированных ресурсов.

Ослабление возможностей российского правительства выполнять социальные обязательства и вынужденные либерально ориентированные меры в этой сфере в 1990-е годы двояко повлияли на развитие некоммерческого сектора. Ухудшение социально-экономического положения привело к усилению активности ветеранских организаций, объединений пенсионеров, инвалидов, участников войны и других незащищенных социальных групп. Одновременно появление возможностей для финансирования социальных проектов НКО на конкурсной основе обусловило развитие профессиональных организаций, предоставляющих социальные услуги. В дальнейшем административные реформы стимулировали пересмотр модели управления социальной сферой, что повлияло на размывание модели запоздалой демократизации и появление признаков корпоративистской модели развития некоммерческого сектора.

Анализ российского случая не только позволил выявить взаимосвязь между динамикой модели социального государства и характеристиками некоммерческого сектора, но и показал, что преобладание тех или иных черт политики приводит к возникновению и развитию различных его составляющих и влияет на содержание и объем деятельности НКО. Эмпирический анализ позволил выделить те политические меры, связанные с реформами в социальной сфере, которые оказали влияние на модель развития некоммерческого сектора: (1) перерегистрация государственных учреждений в различные виды НКО (бюджетные, казенные или автономные НКО); (2) привлечение организаций третьего сектора к реализации социально значимых проектов и предоставлению социальных услуг; (3) сохранение прямого финансирования деятельности ограниченного числа организаций; (4) административное и политическое давление на правозащитные организации; (5) обеспечение представительства интересов ограниченного круга объединений граждан. Проведенный анализ также свидетельствует об инерции модели запоздалой демократизации (прямое

субсидирование значимых с точки зрения государства организаций и давление на «враждебные» с точки зрения государства, объединения граждан) и появлении характерных черт корпоративистской модели (закупка услуг у НКО и предоставление им налоговых льгот наравне с государственным контролем над представительством интересов в консультативных органах).

Для характеристики российского случая использовались ключевые критерии для определения модели развития некоммерческого сектора в рамках теории социального происхождения:

1. размер некоммерческого сектора;
2. объем государственного финансирования;
3. привлечение волонтеров;
4. роль НКО в производстве социальных услуг;
5. роль НКО в представительстве интересов.

Анализ демонстрирует такие характерные черты организаций гражданского общества в России, как низкая степень вовлеченности граждан в деятельность объединений, селективный характер взаимодействия политических партий с гражданскими объединениями, которые определяют возможности организаций гражданского общества для представительства интересов и влияния на повестку дня органов власти.

Либерализация принципов управления социальной политикой в начале 2000-х годов, цель которой состояла в более экономичном и эффективном использовании бюджетных средств, повлекла за собой поощрение деятельности организаций третьего сектора, предоставляющих социальные услуги. В частности, часть государственных услуг отдается на аутсорсинг некоммерческим организациям. Организации, которые являются провайдерами социальных услуг, законодательно были выделены в отдельную категорию — социально ориентированные НКО. Вместе с тем сохранилась государственная поддержка определенных организаций.

Перерегистрация бывших государственных учреждений в некоммерческие организации в том числе приводит к сокращению линейки предоставляемых государством социальных услуг, что стимулирует соответствующий спрос со стороны граждан. Социально ориентированные НКО и коммерческие организации (прежде всего, организации малого и среднего бизнеса) призваны

его удовлетворить, в частности за счет механизма аутсорсинга (государственный заказ). Законодательное закрепление категории социально ориентированных НКО и расширение возможностей государственного финансирования социально значимых проектов, реализуемых силами организаций третьего сектора, также является частью этой политики.

Эти явления показывают, что важнейшим фактором развития некоммерческих организаций в последнее десятилетие является изменение модели управления социальной сферой. Для нее характерны неолиберальные принципы: адресная помощь и сокращение широких государственных гарантий определенным категориям граждан (в том числе за счет изменения принципов финансирования и управления государственными учреждениями социальной защиты, расширение коммерческой составляющей предоставляемых услуг). Все это приводит к увеличению автономии и ответственности граждан за социальные блага (в том числе права собственности, страхование, медицину и образование), а также способствует тому, что некоммерческие формы решения социальных задач становятся все более востребованными.

Показателями корпоративистского типа взаимоотношений между государством и организациями гражданского общества являются два основных критерия: селективный поход к поддержке организаций гражданского общества и обеспечению представительства их интересов, а также передача на аутсорсинг НКО части государственных социальных программ и проектов, государственная поддержка сектора с целью стимулировать их роль в производстве социальных услуг.

С начала 2000-х годов в России не только сохраняется, но и прогрессирует селективный подход к организациям третьего сектора, одна часть которого наделяется монополией на представительство интересов, другая находится под административным давлением. Ведение реестра социально ориентированных НКО обеспечивает позитивную дискриминацию для этих организаций.

Вторым важным механизмом является создание и систематизация представительства интересов организаций гражданского общества под эгидой государства при помощи региональных совещательных органов — общественных палат, обществен-

ных и консультативных советов при органах власти. Унификация принципов формирования и отбора представителей от организаций третьего сектора свидетельствует о селективном подходе. Иерархия региональных общественных палат по отношению к Общественной палате РФ обеспечивается за счет включения руководителей субнациональных консультативных органов в состав федерального. Помимо этого, ведется реестр нежелательных для взаимодействия с государственными органами организаций — выполняющих функции иностранного агента.

Согласно теории социального происхождения, для корпоративистской (континентальной) модели развития некоммерческого сектора характерно государственное финансирование социально значимых проектов организаций общественной пользы для проведения социальной политики и создание для них упрощенного налогового режима. Именно эти принципы и лежат в основе передачи социальных проектов на аутсорсинг некоммерческим организациям. Анализ российской политики, однако, показывает, что государство в большей степени преуспело в том, чтобы сократить спектр предоставляемых социальных гарантий, создавая спрос на рынке социальных услуг, чем в формировании условий для функционирования рыночных механизмов, способных этот спрос удовлетворить.

Отличительной чертой формирующейся модели государственного корпоративизма в России является чрезмерное вмешательство государства в структурирование каналов взаимодействия с организациями гражданского общества и создание иерархически организованной системы представительства посредством общественных палат. Эти особенности позволяют говорить о том, что в России сформировалась государственная модель корпоративизма. В отличие от неё социетальная модель корпоративизма, давно существующая в Германии, подразумевает широкую автономию организаций гражданского общества. Несмотря на то что их структуры иерархичным образом организованы, принципы демократического управления позволяют низовым организациям довольно серьезно влиять на те решения, которые принимаются руководством. Всероссийским общественным организаци-
ям, включенным в диалог с властью, не присуща такая степень ав-

тономии. Причиной тому, в том числе, служат особого рода взаимоотношения с органами власти, которые можно охарактеризовать как клиентелистские, что является признаком государственной модели корпоративизма. Таким образом, анализ показывает сосуществование ее элементов с моделью запоздалой демократизации, которая, согласно теории социального происхождения, соответствует российским реалиям.

Перспективы исследований факторов развития некоммерческого сектора остаются довольно широкими. Например, к ним можно отнести и такие важные элементы, как борьба за власть и особенности политического режима. В частности, одним из исследовательских направлений представляется изучение и теоретическое осмысление взаимодействия политических партий и акторов с институтами гражданского общества. Как показывает анализ сотрудничества ветеранских организаций с представителями региональной политической элиты, сложившиеся клиентелистские взаимоотношения способствуют созданию механизмов лоббирования интересов этих организаций. Понимание принципов взаимодействия политиков и чиновников с объединениями граждан является принципиальным для описания деятельности не только отдельных организаций, но и общих трендов развития сектора.

Приложение 1

Организации, включенные в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента (по состоянию на 25 марта 2015 года) в соответствии с видом деятельности: (1) правозащитные организации; (2) инфраструктурные организации; (3) образовательные и просветительские организации⁶⁷.

Правозащитные организации

№	Название организации
1.	Региональная общественная организация в защиту демократических прав и свобод «ГОЛОС» (г. Москва)
2.	Ассоциация некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС» (г. Москва)
3.	Санкт-Петербургская региональная общественная правозащитная организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга» (г. Санкт-Петербург)
4.	Фонд содействия защите прав и свобод граждан «Общественный вердикт» (г. Москва)
5.	Автономная некоммерческая организация «Юристы за конституционные права и свободы» (г. Москва)
6.	Межрегиональная Ассоциация правозащитных общественных объединений «АГОРА» (г. Казань)
7.	Межрегиональная общественная организация Правозащитный центр «Мемориал» (г. Москва)
8.	Региональная общественная правозащитная организация «Союз "Женщины Дона"» (г. Новочеркасск)
9.	Автономная некоммерческая организация информационных и правовых услуг «Ресурсный правозащитный центр» (г. Санкт-Петербург)
10.	Архангельская региональная общественная организация социально-психологической и правовой помощи лесбиянкам, геем, бисексуалам и трансгендерам (ЛГБТ) «Ракурс» (г. Архангельск)
11.	Калининградская региональная общественная организация «Правозащитный центр» (г. Калининград)
12.	Общероссийское общественное движение защиты прав человека «За права человека» (г. Москва)
13.	Региональная общественная организация «Человек и Закон» Республики Марий Эл (г. Йошкар-Ола)
14.	Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль» (г. Санкт-Петербург)
15.	Санкт-Петербургская правозащитная общественная организация «Лига избирательниц» (г. Санкт-Петербург)

⁶⁷ Официальный сайт Министерства юстиции. Раздел — сведения реестра НКО, выполняющие функции иностранного агента по состоянию на 30 января 2015 года. — URL : <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>.

№	Название организации
16.	Автономная некоммерческая правозащитная организация «Молодежный центр консултации и тренинга» (г. Волгоград)
17.	Межрегиональная благотворительная общественная организация «Сибирский экологический центр» (г. Новосибирск)
18.	Межрегиональная общественная организация Информационно-просветительский центр «Мемориал» (г. Екатеринбург)
19.	Межрегиональная общественная организация «Комитет против пыток» (г. Нижний Новгород)
20.	Межрегиональный общественный фонд содействия развитию гражданского общества «ГОЛОС Поволжья» (г. Самара)
21.	Мурманская региональная общественная организация «Центр социально-психологической помощи и правовой поддержки жертв дискриминации и гомофобии "Максимум"» (г. Мурманск)
22.	Мурманская региональная общественная экологическая организация «Беллона-Мурманск» (г. Мурманск)
23.	Региональный Фонд «Центр защиты прав средств массовой информации» (г. Воронеж)
24.	Челябинский региональный благотворительный общественный фонд «За природу» (г. Челябинск)
	Челябинское региональное экологическое общественное движение «За природу» (г. Челябинск)

Инфраструктурные организации

№	Название организации
1.	Ассоциация «Партнерство для развития» (Саратовская региональная общественная благотворительная организация) (г. Саратов)
2.	Калининградская региональная общественная организация «Экозащита! –Женсовет» (г. Калининград)
3.	Некоммерческая организация Фонд «Костромской центр поддержки общественных инициатив» (г. Кострома)
4.	Некоммерческое партнерство «Содействие развитию конкуренции в странах СНГ» (г. Москва)
5.	Автономная некоммерческая организация «Центр социального проектирования «Возрождение» (г. Псков)
6.	«Информационное бюро Совета министров северных стран в Санкт-Петербурге» (г. Санкт-Петербург)
7.	Общественное региональное движение «Новгородский женский парламент» (г. Великий Новгород)

Образовательные и просветительские организации

№	Название организации
1.	Фонд «Институт Развития Свободы Информации» (г. Санкт-Петербург)
2.	Фонд поддержки свободы прессы (г. Москва)

№	Название организации
3.	Автономная некоммерческая научно-исследовательская организация «Центр социальной политики и гендерных исследований» (г. Саратов)
4.	Автономная некоммерческая организация «Научный центр международных исследований "ПИР"» (г. Москва)
5.	Автономная некоммерческая организация «Московская школа гражданского просвещения» (г. Москва)
6.	Карачаево-Черкесская Республиканская молодежная общественная организация «Союз молодых политологов» (г. Черкесск)
7.	Краснодарская краевая общественная организация выпускников вузов (г. Краснодар)
8.	Некоммерческое партнерство «Институт региональной прессы» (г. Санкт-Петербург)
9.	Региональная общественная организация «Общественная комиссия по сохранению наследия академика Сахарова» (г. Москва)
10.	Частное учреждение «Информационное агентство MEMO.PY» (г. Москва)
11.	Некоммерческое партнерство «Институт развития прессы – Сибирь» (г. Новосибирск)
12.	Городская общественная организация «Самарский центр гендерных исследований» (г. Самара)
13.	Мурманская региональная молодежная общественная организация «Гуманистическое движение молодежи» (г. Мурманск)
14.	Фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований "ГРАНИ"» (г. Пермь)
15.	Частное учреждение дополнительного профессионального образования «Учебный центр экологии и безопасности» (г. Самара)

Объединения по религиозному и этническому признаку

№	Название организации
1.	Еврейское областное региональное отделение Общероссийской общественной организации «Муниципальная Академия» (г. Биробиджан)
2.	Самарская региональная общественная организация содействия гармонизации межнациональных отношений «АЗЕРБАЙДЖАН» (г. Самара)

Приложение 2

Региональное представительство в реестре организаций-иностранных агентов

Город (название региона)	Количество организаций
Москва	12
Санкт-Петербург	7
Самара	4
Мурманск	3
Калининград	2
Новосибирск	2
Челябинск	2
Саратов	2
Казань	1
Новочеркасск	1
Архангельск	1
Йошкар-Ола (Республика Марий Эл)	1
Волгоград	1
Екатеринбург	1
Нижний Новгород	1
Воронеж	1
Пермь	1
Псков	1
Черкесск (Республика Карачаево-Черкессия)	1
Кострома	1
Краснодар	1
Биробиджан	1
Великий Новгород	1

Библиография

Абдрахманова Г., Ковалева Н., Санович С. (2008), Некоммерческий сектор России в зеркале государственной статистики, в: Якобсон Л. (ред.), Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством. М.: Вершина. ГУ-ВШЭ.

Алескеров Ф., Головшинский К., Клименко А. (2006), Оценки качества государственного управления. Препринт WP 8/2006/02. Серия WP 8. Государственное и муниципальное управление. М., ГУ ВШЭ. [Электронный доступ]. — URL : https://www.hse.ru/data/2010/05/05/1216436470/WP8_2006_02.pdf.

Арато А. (1995), Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание — и направления для дальнейших исследований, Полис, № 3, с. 48—57.

Белокурова Е. (1999), «Третий сектор» и региональные власти, в: Голосов Г., Мелешкина Е. (ред.), Политическая социология и современная российская политика. СПб.: Борей-Арт, с. 272—294.

Белокурова Е. (2001), Концепция гражданского общества в российском прочтении: обзор публикаций последних лет, в: Михалева Г., Рыженкова С. (ред.), Граждане и власть: проблемы и подходы. М., СПб.: Летний сад, с. 28—49.

Белокурова Е., Ноженко М., Торхов Д., Яргомская Н. (2004), Почему НКО и власти нужны друг другу? Модели взаимодействия в регионах Северо-запада, в: Горный М. (ред.), Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе. СПб.: Норма, с. 52—147.

Белокурова Е., Яровой Г. (2013), Европейский союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. СПб.: Норма.

Беляева Н. (1995), Гражданское общество в диалоге с государством: общественные объединения как структуры «функционального представительства». Представительная власть: мониторинг, анализ, информация, № 1, с. 50—72.

Беляева Н., Зайцев Д. (2008), «Фабрики мысли» и «центры публичной политики»: два разных субъекта экспертного обеспечения политики, Полития, № 4, с. 139—151.

Беневоленский В., Шмулевич Е. (2013), Государственная поддержка социально ориентированных НКО: зарубежный опыт, Вопросы государственного и муниципального управления, № 3, с. 150—175.

Вандышева А. (2014), Стратегии НКО в связи с введением статуса «иностранный агент», в: Горный М., Сунгуров А. (ред.), Публичная политика-2013. СПб.: Норма, с. 76–85.

Волков В. (1997), Общественность: забытая практика гражданского общества, Pro et Contra, № 4, с. 77–91.

Гельман В. (2001), «Столкновение с айсбергом»: формирование концептов в изучении российской политики, Полис, №6, с. 6–17.

Гельман В., Стародубцев А. (2014), Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов, Полития, № 4 (75), с. 6–30.

Горный М. (2012), История и развитие практик взаимодействия некоммерческих организаций Санкт-Петербурга с властями: общественное-гражданское-политическое участие, в: Горный М., Сунгуров А. (ред.), Публичная политика-2011. СПб.: Норма, с. 113–119.

Гражданское (2009), Гражданское общество в антигражданских обстоятельствах. Доклад организации Хьюман Райтс Вотч о состоянии гражданского общества в России. [Электронный доступ]. — URL : <http://www.hrw.org/ru/reports/2009/06/17>.

Даль Р. (2003), Демократия и её критики. М.: Российская политическая энциклопедия.

Доклад (2013), Доклад Общественной Палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год». [Электронный доступ]. — URL : https://www.oprf.ru/files/2014dok/doklad_grazhdanskoe_obshestvo_2013_itog.pdf.

Задорин И., Зайцев Д., Римский В. (2009), Гражданское общество в России в ближайшем будущем: результаты экспертного исследования, Полития, № 4, с. 143–157.

Здравомыслова Е. (1993), Парадигмы западной социологии общественных движений. СПб.: Наука.

Зеликова Ю. (2014), Стареющая Европа: демография, политика, социология. СПб.: Норма.

Инглхарт Р., Вельцель К. (2011), Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития. М.: Новое издательство. Библиотека фонда «Либеральная миссия».

Иностранные (2015), «Иностранные агенты»: мифические враги и реальные потери российского общества. Ресурсный правозащитный центр.

[Электронный доступ]. — URL : <http://www.hrrcenter.ru/public/detail.php?ID=1763>.

Краснопольская И. (2013), Корпоративное волонтерство в России: основные характеристики, в: Бачинская Т. (ред.), Корпоративное волонтерство в России. Сборник лучших практик. М.: Центр развития филантропии «Сопричастность», с. 36–42.

Кин Дж. (2001), Демократия и гражданское общество. О трудностях европейского социализма, перспективах демократии и проблеме контроля над социально-политической властью. М.: Прогресс-Традиция.

Мерсиянова И. (2011), Вовлеченность населения в неформальные практики гражданского общества и деятельность НКО: региональное измерение. М: НИУ ВШЭ.

Мерсиянова И. (2011), Определение понятия «гражданское общество»: опыт систематизации. Гражданское общество в России и за рубежом, №4, с. 2–6.

Мерсиянова А. (2013), Благотворительность и участие россиян в практиках гражданского общества: региональное измерение. Серия «Мониторинг гражданского общества». М.: НИУ ВШЭ

Неправительственные (2008), Неправительственные. Десятилетие выживания, Колбасина Д.А. (ред.). Казань: Отечество.

Никовская Л., Якимец В. (2011), Публичная политика в регионах России: типы, субъекты, институты и современные вызовы, Полис, № 1, с. 80–96.

Патнем Р. (1996), Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии. М.: «AdMarginem».

Развитие (2013), Развитие финансово-экономической устойчивости российских НКО. М., Аналитическая записка подготовлена Агентством Социальной Информации. [Электронный доступ]. — URL : http://nkozakon.ru/wp-content/uploads/2013/08/Analit_finstabilNGO.pdf.

Римский В.Л., Сунгуров А.Ю. (2002), Российские центры публичной политики: опыт и перспективы, Полис, № 6, с. 144–149.

Романова П.В., Ярская-Смирнова Е.Р. (2007), Новая идеология и практика социальных услуг: оценка эффективности в контексте либерализации социальной политики, в: Романова П., Ярская-Смирнова Е. (ред.), Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения. М.: Московский общественный научный фонд; Центр социальной политики и гендерных исследований, с. 9–21.

Совершенствование (2011), Совершенствование институциональных условий функционирования НКО, привлечение НКО к предоставлению государственных (муниципальных) услуг (работ). Аналитическая записка подготовлена Институтом экономики города. [Электронный доступ]. — URL : http://strategy2020.rian.ru/g16_docs/20111201/366213790.html.

Стародубцев А. (2011), История одной реформы: ЕГЭ как пример институционального переноса. Препринт М-24/11. СПб: Издательство Европейского университета.

Сунгуров А. (2009), Модели взаимодействия структур гражданского общества и органов власти: российский опыт, в: Ясин Е.Г. (ред.), Модернизация экономики и глобализация. Книга 3. М.: Изд.дом ГУ-ВШЭ. С. 500–508.

Сунгуров А. (2013), Общественные советы как институты мониторинговой демократии? Опыт Краснодарского края. Социум и власть, № 6, с. 48–54.

Сунгуров А. (2014), Общественная палата в условиях регионального элитного конфликта (на примере Челябинской области), в: Никовская Л.И. (ред.), Взаимодействие власти и гражданского общества в контексте трансформации российского общества: от конфронтации к партнерству. Курск: Издательство Юго-западного государственного университета, с. 183–201.

Тарасенко А. (2009), Инкорпорирование групп интересов в процесс принятия решений как фактор модернизации в России. Препринт М-05/09. СПб.: Издательство Европейского университета.

Тарасенко А. (2010), Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs. фиктивность. Полития, 2010, № 1, с. 80–88.

Тарасенко А. (2010а), Факторы эффективности региональных консультативных органов в качестве канала артикуляции общественных интересов. Дисс. ... канд. полит. наук.

Тарасенко А., Дубровский Д., Стародубцев А. (2011), Навести мосты между обществом и государством: общественно-консультативные структуры в регионах Северо-Запада. СПб.: «Реноме».

Тарасенко А., Кулмала М. (2015), Ветеранские организации как заинтересованные группы: возможности и ограничения клиентелизма для защиты социальных прав в регионах России. Препринт М-42/15. СПб: Издательство Европейского университета. [Электронный доступ]. —

URL : http://eu.spb.ru/images/M_center/Tarassenko_Kulmala_working_paper_2015.pdf.

Травин Д., Маргания О. (2011), Модернизация: от Елизаветы Тюдор до Егора Гайдара. М., АСТ: Астрель.

Усанов П. (2014), Модернизация после модернизации: либеральные реформы в развитых странах. Препринт М-39/14. СПб: Издательство Европейского университета.

Фукуяма Ф. (2004), Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М., ООО «Изд-во АСТ».

Хархордин О. (1997), «Проект Достоевского». Pro et Contra, № 4, с. 38–59.

Якобсон Л., Мерсиянова И., Кононыхина (2011), Гражданское общество в модернизирующейся России. Аналитический доклад Центра исследований гражданского общества — CIVICUS. М.: НИУВШЭ

Alapuro R. (2010), Introduction: Comparative Approaches to Associations and Civil Society in Nordic Countries, in: Alapuro R., Stenius H. (eds.), Nordic Associational Life in a European and an Inter-Nordic Perspective, Baden-Baden: Nomos Publishers.

Alekseeva O. (2010), Commentary on Jakobson and Sanovich: The Challenging Landscape of the Russian Third Sector, Journal of Civil Society, № 3, p. 307–311.

Alhadeff G. and Wilson S. (2002), European Civil Society Coming of Age. [On-line paper]. — URL : <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31558.html>.

Andrews K., Edwards B. (2004), Advocacy organizations in the U.S. Political Process. Annual Review of Sociology, Vol. 30, p. 479–506.

Anheier H., Priller E., Zimmer A. (2000), Civil Society in Transition: The East German Third Sector Ten Years after Unification. Civil Society Working Paper 15. [On-line paper]. — URL : http://eprints.lse.ac.uk/29056/1/CSWP_15.pdf.

Anheier H., Seibel W. (2001), The nonprofit sector in Germany: Between State, Economy and Society. Manchester: Manchester University Press.

Anheier H., Kendall J. (2001), Third Sector Policy at the Crossroads. An international nonprofit analysis. New York: Routledge.

Anheier H. (2002), *The Third Sector in Europe: Five Theses*. Civil Society Working Paper 12. [On-line paper]. — URL : <http://eprints.lse.ac.uk/29051/1/CSWP12.pdf>.

Armony A. (2004), *The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization*. Stanford: Stanford University Press.

Balsevich A., Podkolzina E. (2011), *The Influence of Administrative Procedures on the Incentives of Bureaucrats, Supervisors and Citizens*. Working Paper WP10/2011/05. [On-line paper]. — URL : http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ram/ticket/39/1437721555b207bdeba545d53aec1f96f609a9b73a/WP10_2011_05_ffff.pdf.

Barr N. A. (1998), *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Baynes K. (1993), *Civil Society and Political Theory* by Jean Cohen and Andrew Arato, *Political Theory*, № 3 (August), p. 544–547.

Belokurova E., Tarasenko A. (2013), *Russland-Analysen*. Wie die Gesetzgebung über «ausländische Agenten» die Zivilgesellschaft und die Sozialpolitik in Russland ändert, Schröder H. (ed.). Issue Nr 265: Die Bürgergesellschaft in Russland. [On-line paper]. — URL : <http://www.laenderanalysen.de/russland/>.

Berman S. (1997), *Civil Society and Political Institutionalization*, *American Behavioral Scientist*, № 5, p. 562 – 574.

Bermeo N. (2003), *Ordinary People in Extraordinary Times: The Citizenry and the Breakdown of Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

Berry J., Arons D. (2003), *A Voice for Nonprofits*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Bridge S., Murtagh B., O'Neill K. (2009), *Understanding the Social Economy and the Third Sector*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Billis D. (2010), *Hybrid Organizations and the Third Sector. Challenges for Practice, Theory and Policy*. New York: Palgrave Macmillan.

Borzaga C., Tortia E. (2010), *The Economics of Social Enterprises*. An Interpretative Framework, in: *The Economics of Social Responsibility: the World of Social Enterprises*. Becchetti L., Borzaga C. (eds.), p. 15–33.

Chebankova E. (2009), *The Evolution of Russia's Civil Society under Vladimir Putin: a cause for concern or Ground for Optimism?*, *Perspectives of European Politics and Society*, № 3, p. 394–415.

Chebankova E. (2012), State-sponsored civic associations in Russia: systemic integration or the 'war of position'?, *East European Politics*, № 4, p. 390–408.

Chebankova E. (2013), *Civil Society in Putin's Russia*. London and New York, Routledge

Clemens E., Guthrie D. (2010). Introduction: Politics and Partnerships, in: Clemens E., Guthrie D. (eds.), *Politics and Partnerships: the Role of Voluntary Associations in America's Political Past and Present*. Chicago, Chicago University Press, p. 1–28.

Cohen J. and Arato A. (1992), *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.

Coleman James. (1988), Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, Vol. 94. Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, p. 95–120.

Cook L. (2007), *Postcommunist Welfare States: Reforms and Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Cox T. (2007), Democratization and State-Society Relations in East Central Europe: The Case of Hungary, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, № 2, p. 276–295.

Cox T. (2012), Interest Representation and State-society Relations in East Central Europe. Aleksanteri paper, Kikimora Publications. [On-line paper]. – URL : http://www.helsinki.fi/aleksanteri/julkaisut/tiedostot/ap_2_2012.pdf.

Cox T. (2014), *Civil Society and Social Capital in Post-Communist Eastern Europe*. London: Routledge Europe Asia Studies Series.

Cox T., Gallai S. (2014), *Civil Society and Policy Actors in Post-communist Hungary: Linkages and Contexts, Perspectives on European Politics and Society*, № 1, p. 51–67

Crenson M., Ginsberg B. (2004), *Downsizing Democracy: How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Dahl Robert A. (1994), A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, *Political Science Quarterly*, №1, p. 23–34.

Deakin N. (2001), Putting narrow-mindedness out of countenance. The UK voluntary sector in the new millennium, in: Anheier H., Kendall J. (eds.), *Third Sector Policy at the Crossroads. An international nonprofit analysis*. New York: Routledge, p. 36–50.

Dekker P., Broek A. (1998), *Civil Society in Comparative Perspective: Involvement in Voluntary Associations in North America and Western Europe*, *VOLUNTAS: International Journal Of Voluntary and Nonprofit Organizations*, № 1, p. 11–20.

Dekker P., Halman L. (2003), *Volunteering and Values*, in: Dekker P., Halman L. (eds.), *The Values of Volunteering. Cross-cultural perspectives*. New York: Kluwer Academic.

Esping-Andersen G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Etzioni A. (1973), *The Third Sector and Domestic Missions*. *Public Administration Review*, July/August, p. 314–323.

Evers A., Laville J.-L. (2004), *The Third Sector in Europe*. Edward Elgar Publishing Limited.

Foley M., Edwards B. (1996), *The Paradox of Civil Society*, *Journal of Democracy*, Vol. 7, Issue 3, p. 38–15.

Edwards M. (2009), *Civil Society*. Cambridge: Polity Press.

Edwards B., Foley M., Diani M. (2001), *Beyond Tocqueville. Civil Society and Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Edwards B., Foley M.W., Diani M. (eds.). Hanover, University Press of New England.

Finke B. (2007), *Civil Society Participation in EU governance*, *Living Rev. Euro. Gov.*, № 2. [On-line paper]. – URL : <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-2>.

Fyfe N. (2005), *Making Space for “Neocommunitarianism”? The Third Sector, State and Civil Society in the UK*, *Antipode*, № 3, p. 536–557.

Gel'man V. (2014), *Political Science in Russia: Scholarship Without Research*. *European Political Science*. Advance online publication, 17 October 2014.

Grigoriev I., Dekalchuk A. (2015), *School of Autocracy: Pensions and Labour Reforms of the First Putin Administration*. National Research University Higher School of Economics. Working Paper BRP 24/PS/2015. [On-line paper]. – URL : <http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ram/ticket/59/14319476333d6d344feddc3dec2d02641fb55db08b/24PS2015.pdf>.

Hann C., Dunn E. (1996), *Civil Society: Challenging Western Models*, Hann C., Dunn E. (eds.). New York: Routledge.

Hansmann H. (1987), *Economics Theories of Non-profit Organisation*, in Powell W. W. (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven: Yale University Press.

Hanley S. (2013), The Development of Pensioners' Interest Organizations in Central and Eastern Europe: A Comparison of the Czech and Slovene Cases, *Europe-Asia Studies*, № 1, p. 45–74.

Harvey D. (2005), *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

Hemment J. (2004), Global Civil Society and the Local Costs of Belonging: Defining Violence against Women in Russia, *Journal of Women in Culture and Society*, № 3, p. 815 – 840. [On-line paper]. – URL : <http://courses.arch.vt.edu/courses/wdunaway/gia5524/Hemment2004.pdf>.

Hemment J. (2009), Soviet-Style Neoliberalism? Nashi, Youth Voluntarism, and the Restructuring of Social Welfare in Russia, *Problems of Post-Communism*, № 6, p. 36–50.

Hemment J. (2012), Nashi, youth voluntarism, and Potemkin NGOs: Making sense of civil society in post-Soviet Russia, *Slavic Review*, № 2, p. 234–260.

Henderson S.L. (2002), Selling Civil Society: Western Aid and the NGOs Sector in Russia. *Comparative Political Studies*, № 2, p. 139–167.

Howard C. (1999), *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.

Howard M. (2003), *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jakobson L., Sanovich S. (2010), The Changing Models of the Russian Third Sector: Import Substitution Phase, *Journal of Civil Society*, № 3, p. 279–300.

Javeline D., Lindemann-Komarova S. (2008), How we assess civil society developments. The Russia Examples. PONARS Eurasia Policy Memo, № 34. [On-line paper]. – URL : http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pepm_034.pdf.

Jenkins C. (1978), Nonprofit Sector and Policy Advocacy, in: Powell W. W. (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, p. 298–412.

Kay R. (2011), Social Security, Care and the “Withdrawing” State in Rural Russia, in: Jappinen M., Kulmala M., Saarinen A. (eds.), *Gazing at Welfare, Gender and Agency in Post-Socialist Countries*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, p. 145–169.

Kaufmann F.-X. (2013), *Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany between Capitalism and Socialism*. Berlin, Springer.

Kendall J. (2000), The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s: whys and wherefores, *Policy and Politics*, № 4, p. 541–562.

Kingdon J. W. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.

Kohler-Koch B. (2010), Civil society and EU democracy: «astroturf» representation?, *Journal of European Public Policy*, Special Issue: Political Representation and European Union Governance, vol. 17, issue № 1, p. 100–116.

Köppe S. (2008), *New Phenomena and Old Theories. Welfare Markets and Welfare State Change*. The paper presented at the 2nd ECPR Graduate Conference, Barcelona. [On-line paper]. – URL : http://poloek-dvpw.mpifg.de/e_documents/paper_jahrestagung_08/08%20Koepp%20-%20New%20Phenomena%20and%20Old%20Theories.pdf.

Kubik J. (2005), How to Study Civil Society: the State of the Art and What to do Next?, *East European Politics and Societies*, № 1, p. 105–120.

Kulmala M. (2011), Rethinking State-Society Boundaries in a Small-Town Context of Russian Karelia, in: Jappinen M., Kulmala M., Saarinen A. (eds.), *Gazing at Welfare, Gender and Agency in Post-Socialist Countries*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, p. 170–198.

Kulmala M. (2013), *State and Society in a Small Russian Border Town*. Dissertation Manuscript, University of Helsinki.

Kulmala M., Kainu M., Jouko N., Kivinen M. (2014), Paradoxes of Agency: Democracy and Welfare in Russia, *Demokratizatsiya*, № 4, p. 523–552.

Kulmala M., Tarasenko A. (2016), “We are the electorate!” Russian Veteran’s Organizations Mediating Between the State and Society. *Europe-Asia Studies* (accepted for publication).

Lewis J. (2004), The state and the third sector in modern welfare states: independence, instrumentality, partnership, in: Evers A., Laville J.-L. (eds.), *The third sector in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Magun A. (2011), Higher Education in Russia: Is there a Way Out of the Neoliberal Impasse?, in: edited by Boike Rehbein (ed.). *Globalization and Inequality in Emerging Societies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 148–174.

Maltseva E. (2012), *Welfare Reforms in Post-Soviet States: A Comparison of Social Benefits Reform in Russia and Kazakhstan*. Toronto: University of Toronto.

Marier P. (2008), *Pension Politics. Consensus and social conflict in ageing societies*. Routledge

Moore D., Hadzi-Miceva K., Bullain N. (2008), *A Comparative Overview of Public Benefit Status in Europe*. The International Journal of Not-for-Profit Law, vol. 11, issue 1. [On-line paper]. – URL : http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special_1.htm.

Nord Ph. (2000). Introduction, in: Bermeo N., Nord Ph. (eds.), *Society before Democracy: Lessons from Nineteenth-Century Europe*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

Offe C. (1981), Attribution of Public Status to Interest Groups, in: Berger S. (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*. New York: Cambridge University Press, p. 123–158.

Pierson P. (1994), *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the Politics of*

Retrenchment. Cambridge, Cambridge University Press.

Putnam R. (1995), *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, Journal of Democracy, № 1, p. 65–78.

Petro N. (2001). *Creating Social Capital in Russia: The Novgorod Model*, World Development, № 2, p. 229–244.

Richter J. (2009), *Putin and the Public Chamber, Post-Soviet Affairs*, № 1, p. 39–65.

Quddus M., Goldsby M., Farooque M. (2000), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity – A Review Article*, Eastern Economics Journal, № 1, p. 87–98.

Roßteußer S. (2005), *Democracy and the Role of Associations: Political, Organizational and Social Contexts*. New York: Routledge.

Salamon L.M., Anheier H.K. (1996), *Social Origins of Civil Society: Explaining the Non-profit Sector Cross-nationally*. Working paper. John Hopkins University: Institute for Policy Studies.

Salamon L. (1999), *The Nonprofit Sector at a Crossroads: The Case of America*, Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, № 1, p. 5–23.

Salamon L. (2001), *The Case of America*, in: Anheier H., Kendall J. (eds.), *Third Sector at the Crossroads. An International Nonprofit Analysis*, New York: Routledge, p. 17–35.

Salamon L., Sokolowski W. (2010), *Explaining Patterns of Civil Society: the «Social Origins» Approach*. Prepared for delivery at the 9th International Conference of the International Society for Third Sector Research. Istanbul, Turkey, July 9, 2010.

Salmenniemi S. (2007), *Civic Organizations and the State in Putin's Russia: Co-operation, Co-optation, Confrontation*, in: Purdue D. (ed.), *Civil Societies and Social Movements*, London and New York: Routledge, p. 19–34.

Salmenniemi S. (2008), *Democratization and Gender in Contemporary Russia*. CITY: Routledge.

Salmenniemi S. (2010), *Struggling for Citizenship. Civil Participation and the State in Russia*. Democratizatsia, № 4, p. 309–28.

Sandford M. (2006), *Civic Engagement in the English Regions: New-corporatism, Networks, New Forms of Governance*. Regional and Federal Studies, № 2, p. 221–238.

Skocpol T. (2004), *How Americans Became Civil*, in: Skocpol T., Fiorina M. (eds.), *Civic Engagement in American Democracy*, Washington DC: Brookings Institution press and Russell Sage Foundation, p. 27–60.

Skocpol T., Fiorina M. (2004), *Civic Engagement in American Democracy*. Washington DC: Brookings Institution press and Russell Sage Foundation.

Skocpol T., Cobb R., Klostad A. (2005), *Disconnection and reorganization: the transformation of civic life in Late-Twentieth-Century America*, *Studies in American Political Development*, vol. 19 (Fall 2005), p. 137–156.

Smismans S. (2003), *European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests*, *European Law Journal*, № 4 (9), p. 482–504.

Sivesind K.H., Selle P. (2010), *Civil Society in the Nordic Countries: Between Displacement and Vitality*, in: Alapuro R., Stenius H. (eds.), *Comparative Approach to Associations and Civil Society in Nordic countries*. aden-Baden: Nomos Publishers.

Schmitter Ph. (1974), *Still the Century of Corporatism?*, in: Pike F., Stritch T. (eds.), *The New Corporatism. Social-political Structures in the Iberian World*. London: University of Notre Dame Press, p. 85–131.

Stephenson, S. (2000), *Civil Society and its Agents in the Postcommunist World – the Case of the Russian Voluntary Sector*, *Social Policy Review*, № 12, p. 272–294.

Stokes S., Dunning Th., Nazareno M. and Brusko V. (2013), *Brokers, Voters and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge University Press.

Sundstrom L. M. (2005), Foreign Assistance, International Norms, and NGO Development: Lessons from the Russian Campaign, *International Organization*, № 2 (59), p. 419–449.

Tarasenko A. (2015), Russian Welfare Reform and Social NGOs: Strategies for Claim-making and Service Provision in the Case of Saint Petersburg, *East European Politics* (accepted for publication).

The Nonprofit (1978), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Powell W. W. (ed.). New Haven: Yale University Press.

The (Un) Rule of Law and the Underprivileged in Latin America (1999), Méndez JE, O'Donnell G., Pinheiro P. S. (eds.). Notre Dame, in: University of Notre Dame Press.

Torsvik G. (2000), Social Capital and Economic Development. A Plea for Mechanisms, Rationality and Society, № 12 (4), p. 451–476.

Tsebelis G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, New York: Russell Sage Foundation and Princeton NJ: Princeton University Press.

Uhlin A. (2009), Which Characteristics of Civil Society Organizations Support What Aspect of Democracy? Evidence from Post-Communist Latvia, *International Political Science Review*, № 3 (30), p. 271–295.

Urbinati N., Warren M. (2008), The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory, *The Annual Review of Political Science*, № 11, p. 387–412.

Zimmer A. (2001), Corporatism Revised. The Legacy of History and the German Nonprofit Sector, in: Anheier H., Kendall J. (eds.), *Third Sector Policy at the Crossroads. An International Nonprofit Analysis*, New York: Routledge, p. 114–125.

Wagner R. (2010), Spontaneous Order and Positive Legislation: Ruminating on Daniel Shapiro's Justification of the Welfare State, *Review of Austrian Economics*, № 23, p. 97–102.

Wallace H. (2010), An Institutional Anatomy and Five Policy Modes, in: Wallace H., Pollack M., Young A. (eds.), *Policy-Making in the EU*, Oxford University Press, 6th edition, p. 69–106.

Weisbrod B. (1997), The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwinning with Private Enterprise and Government, *Journal of Policy Analysis and Management*, Autumn, p. 541–555.

Wengle S., Rasell M. (2008), The Monetization of L'goty: Changing Patterns of Welfare Politics and Provision in Russia, *Europe-Asia Studies*, № 60 (5), p. 739–756.

Wilson F. (1983), Review: Interest Groups and Politics in Western Europe: the Neo-Corporatist Approach, *Comparative Politics*, № 1, p. 105–123.

Williamson P. (1989), *Corporatism in Perspective: an Introductory Guide to Corporatist Theory*. London: Sage Publication.

Yamagishi T., Yamagishi M. (1994), Trust and commitment in the United States and Japan, *Motivation and Emotion*, vol. 18, issue 2, p. 129–166.

Zdravomyslova E. (2005), Venäjän kansalaisjärjestöt ja kansalaisaktiivisuus Venäjällä, Leppänen, A. (ed.), *Kansalaisyhteiskunta liikkeessä yli rajojen: sosiaali- ja terveysalan järjestöt lähialueyhteistyössä*. Helsinki: Palmenia-kustannus, p. 204–214.

Nonprofit sector in European Union Countries and Russia under Transformation of the Welfare State

The book analyses models of the welfare state and their impact on the nonprofit sector development in European countries and in Russia. It opens with the description of theoretical concepts and shows how nonprofit sector and civil society evolve within specific political regimes or models of social policy governance. It proceeds with the observation of studies devoted to the impact of civic initiatives on such systemic processes and phenomena as democracy and good governance. The neo-tocquevillian thesis developed by Robert Putnam and other scholars implies that social capital embedded into civic organizations contributes to democratic governance. The different perspective is represented by Theda Skocpol. She stresses that the development of political parties and electoral institutions affected the emergence of mass civic organizations and resulted in evolvement of democratic procedures and practices. The analysis of Russian academic literature demonstrates that neo-tocquevillian interpretation dominates. At the same time, recent trends demands theoretical conceptualization which take into account the impact of the welfare state transformation on civil society. This fact is recognized and emphasized by many scholars. Economists and new institutionalists bound the rise of professional nonprofit sector with “state and market failures” which have not achieve much success in such sensitive spheres of social provision as child protection and elderly care. This task is undertaken by nonprofit organizations which involve volunteers and recipients of social services in their activity earning trust and transparency needed mostly. The economic oriented interpretation is getting an attractive analytical tool to explain recent trends in nonprofit sector development.

Social origin theory was employed in order to show how neoliberal tendencies have influenced the nonprofit sector evolvement. In a nutshell, this theory explains patterns of civil society development cross-nationally. It implies that the social policy model, catching the division of responsibility between state and society in social sphere, shapes the role of civil society organizations in service provision. While liberal model

favors this role, the social-democratic model inhibits it encouraging representation function. Under corporatist model the state buy social services provided by nonprofits out coursing some governmental functions to nongovernmental entities. Under the welfare state transformation the general assumption is that the liberalization of the social policy model encourages the enhancement of the service provision role of civil society organizations. The theory therefore describes and explains professionalization of the nonprofit sector, bureaucratization and marketization of its activity under the transformation of the welfare state.

The analysis of Russian situation aims at identifying the model of the nonprofit sector deployment in this county in correlation with other European societies. Scholars consider Russian case as a model of “deferred democratization” with selective approach toward different NGOs and government domination in social sphere. The empirical analysis of Russian case enabled to identify three main characteristics of policy towards civil society organizations: neoliberal attempts to involve NGOs into service provision, resistance of paternalism and state support for limited scope of organizations and selective policy toward various organizations in terms of interest representation (state corporatism).

The administrative reforms launched by the national government of the Russian Federation in 2001 declared to attain “the ideal of good governance, such as transparency of government agency operation, the reduction of the government interference into market regulation and outsourcing of some traditionally state functions to civic institutions”. A range of federal regulations was adopted to reduce the role of the state in social provision and encourage greater impact of society (individuals, nonprofit organizations and small business) in social sphere. First, federal law introduced new category of socially oriented NGOs which are supposed to undertake former government responsibilities in the social sphere. In return, the government guarantees reduction of taxes and creation of particular conditions for their activity (simplification of accounting reports; budget funding, inductive legal environment, tax reduction etc.). Second, the privatization of social system was initiated by Federal Law N83 and implied that such state entities as hospitals and schools can be registered as socially oriented NGOs with

a minimal budget support and more flexible financial and administrative procedures. Third, financial tools for nonprofits and small business to undertake some social services were extended: the introduction of the “government contract” system (outsourcing), adoption of governmental programs for supporting civic organizations (socially oriented NGOs), tax reduction are to strengthen service delivery by nonprofits.

Simultaneously the resistance of paternalistic modes of interaction with limited number of NGOs still persist. In particular, direct subsidises from the federal and regional budgets are, as a rule, given to professional unions, veterans, disabled groups etc. The scope of organisations which enjoy financial support is limited. Criteria for identifying them remain unclear. Therefore, despite the elite-driven liberal endeavours, soviet-type organisations maintain previous (paternalistic) practices and therefore inhibit the transformation of the welfare system.

The analysis of interest representation function displayed by NGOs shows two tendencies. On one hand, consultative bodies (public chambers and public councils) were created by the state to involve public activists into decision making at the federal and regional level. But the representation of civil society is rather limited in these consultative entities. Traditional organizations of pensioners, veterans and former military workers are mainly represented as well as officials and bureaucracy. On the other hand, the state insert pressure on those organizations which are considered being “hostile to the state power”. This selective policy is typical for the “deferred democracy model”.

Given empirical evidences allow identifying both corporatist vision of how the government can buy social service provided by NGOs and approach close to the “deferred democratization” with selective policy towards various civic organizations. Therefore Russian case embraces features of the state corporatism as well as resistance of the “deferred democratization” model in terms of the social origin theory.

This book is addressed to students, teachers and scholars working on the topic of civil society, the nonprofit sector development and its service provision function. The given analysis might be also interesting for professionals and experts involved into social sphere.

Анна Тарасенко

**Некоммерческий сектор в странах
Европейского Союза и России
в контексте трансформации
государства благосостояния**

Утверждено к печати Ученым советом НОУ ВПО «Европейский университет в Санкт-Петербурге»

Оригинал-макет подготовлен издательством «Норма»

Редакторы — Белокурова Е.В.

Технический редактор — Фофанова Н.М.

Обложка — Ходот А.

Компьютерная верстка — Павлова А.Ю.

ISBN 978-5-87857-249-1



9 785878 572491

Сдано в набор 12.06.15. Подписано в печать 11.08.15.

Формат 60х90/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Гарнитура NewtonC. Усл. печ. л. 14. Тираж 300 экз. Заказ № 3683

Издательство «Норма», 192102, Санкт-Петербург, ул. Салова, 37.

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами
в Первой Академической типографии «Наука».

199034, Санкт-Петербург, 9-я линия, д. 12/28.

Тел. (812) 293-42-07.