

# ИССЛЕДОВАНИЯ

М. Кляйнеберг

## НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В РОССИЙСКОМ СЕКТОРЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

### Введение

По сравнению с ситуацией в других трансформирующихся восточно-европейских обществах, в сегодняшней посткоммунистической России социальная политика и социальное обеспечение переживают тяжелое время. Хотя вскоре после смены советского правления были предприняты основные меры для развития рынка и демократии, которым и сегодня придается большое значение (какими бы ни были их реальные цели), реформа системы социального обеспечения до сих пор находится в зачаточном состоянии. Невзирая на повторяющиеся символические действия и бесконечные обещания членов правительства бороться с трудным социальным положением значительной части населения, в принятых законах и практике в сфере социального обеспечения произошел лишь минимальный сдвиг. Например, до сих пор не возобновлена система социальных гарантий. Введение программы социальной помощи успешно блокируется совместным сопротивлением высших социальных групп и их политических союзников, а реформа сферы социальных услуг даже не упоминается в регулярных сообщениях о намерениях правительства поднять уровень социального благосостояния. В то же время развивается целый комплекс социальных проблем, причем наряду с ростом числа людей, на которых они повлияли, социальные проблемы все более и более дифференцируются в отношении типа и масштаба социальных нужд. Эти нужды более не понимаются как принадлежащие исключительно сфере производства. Отчасти это вытекает из нового понимания социальных проблем, уже существовавших при старом режиме, но тогда искусственно (а зачастую и под давлением) замалчивавшихся, например, таких, как наркомания и бездомность. Частично это также следствие самого процесса трансформации, в результате которого (по различным статистическим данным и оценкам) за чертой бедности оказалось от одной трети до половины всего населения. Короче говоря, сфера социального обеспечения в России в настоящее время характеризуется ситуацией «двух скоростей»: с одной стороны, существует давление всевозрастающих и дифференцирующихся проблем, с другой — им противостоят устаревшие, медленно изменяющиеся институты социального обеспечения.

Когда мы пытаемся объяснить застой реформ в сфере социального обеспечения, мы должны учитывать одно из наиболее поразительных наследий старого режима, которое сегодня составляет серьезное препятствие для реальных реформ. Я буду называть это наследие *государственной централизацией соци-*

Кляйнеберг Михаэль (р. 1964) — научный сотрудник Института социологии Университета Магдебурга имени Отто фон Герике (Германия).

E-mail: michael.kleineberguni-bielefeld.de

альной политики и политической жизни. Социальное обеспечение в Советском Союзе всегда осуществлялось сверху. Отражая эти статистские принципы организации и управления государством и общества, определение социальных проблем, а также формулировка и реализация соответствующих мер в сфере социального обеспечения всегда были задачей исключительно государственных служб. Безусловно, в этой работе государство полагалось на влиятельные массовые общественные организации (партийные и профсоюзные), но они функционировали лишь в качестве носителя авторитарной воли и не давали возможности для самостоятельного решения проблем социального обеспечения. Другими словами, типичной чертой советской системы социального обеспечения был институциональный вакуум между государством с одной стороны, и личностью — с другой. В сегодняшней России этот вакуум до сих пор не заполнен. Фактически не существует независимо организованных структур, которые могли бы функционировать в качестве посредников, ликвидирующих разрыв между населением и государственной администрацией. По различным причинам ни профсоюзы, ни органы местного самоуправления, ни группы, выражающие профессиональные интересы, не могут играть эту роль. Таким образом, существенная сложность в построении реформированной системы социального обеспечения в России состоит в необходимости одновременно и немедленно решить две отдельные, но тесно переплетенные между собой задачи (решение которых заняло у западных государств всеобщего благосостояния (welfare states) многие годы). В рамках социальной политики нужно сформулировать и начать осуществлять конкретные меры, тогда как в рамках политической жизни в целом нужно создать организованные структуры, способные эти меры легитимировать, проводить и оценивать.

### **1. Некоммерческие общественные организации как организации-посредники**

На этом фоне возникают некоммерческие общественные организации (НКО). По мнению многих наблюдателей, российские НКО — не только подходящее средство решения наиболее тяжелых проблем страны, но и показатель возникающего «гражданского общества». Призывая к возрождению общества, НКО выступают за абсолютно новый, по сравнению с коммунистическим режимом, способ принятия и выполнения решений. Под лозунгом «самопомощи», «плюрализма в социальном обеспечении» или «третьего сектора» НКО часто выступают в качестве дополнения и даже альтернативы традиционному государственному покровительству.

Чтобы выяснить, до какой степени и в каком отношении оправданы эти ожидания, необходимо более ясно понять сам термин. *Некоммерческие общественные организации* (другими, более или менее равнозначными терминами являются *добровольные, негосударственные организации, организации третьего сектора*) — это довольно неопределенная категория, включающая в себя широкий спектр: от крупных благотворительных организаций с профессиональным штатом сотрудников до небольших групп самопомощи, не имеющих даже офиса или телефонной связи. В целях приведения их эмпирического разнообразия в аналитически удобную форму и на основе указанных во введении

замечаний НОО определяется мною как особый вид посреднических организаций. Преимущество этого определения состоит в том, что оно позволяет нам истолковать НОО не как изолированные друг от друга монады, а как организационные структуры, находящиеся в разнообразных отношениях обмена со своим окружением. Это станет ясно, если мы обратимся к предположению Вольфганга Штреека, который определяет посреднические организации как «те социальные целостности, которые одновременно включают в себя членов и сами являются таковыми» [1, S. 473]. В вертикальной перспективе посреднические организации обычно взаимодействуют с двумя средами. По направлению «вниз» они обращены к действительным или потенциальным членам или клиентуре (или шире: «первичной» социальной и ценностной структуре), а по направлению «вверх» — сталкиваются с институциональным окружением, в котором они действуют как организации среди других организаций. При рассмотрении НОО с аналитической точки зрения мы избегаем типичной «секторализации», преобладающей в истолковании НОО как «третьего сектора», которое предполагает наличие строгих и четких границ между государственным, рыночным и общественным «секторами». Наоборот, наш подход рассматривает сами границы НОО как открытые для влияний со стороны их окружения. Согласно этой концепции, НОО не образуют социальную сферу (или «сектор») *sui generis*, а представляют специфическую смесь из государственных, рыночных и социальных, или относящихся к сообществу, элементов в конкретных «пропорциях», зависящих от случайных исторических и социальных условий [2]. В этом подходе НОО в принципе являются поливалентными организациями, которые обычно осуществляют разнообразные функции.

Таким образом, НОО могут быть рассмотрены как *политические действующие лица*, поскольку они стараются поддержать и представить интересы своих членов или клиентов на политической арене. К тому же они действуют как *производители социальных услуг*, снабжающие определенный круг их получателей и клиентов специфическими благами, т.е. различными социальными услугами. Наконец, НОО может быть *социальным клубом*, где поощряются различные формы общественной жизни. На фоне этого «возможного набора» задач основной эмпирический вопрос состоит в том, «до какой степени и в каком виде НОО наиболее склонны выполнять представительские, производительные и коммунитарные функции»? Можно предположить, что решающую роль в определении функций НОО играют общие институционализованные условия, т.е. исторические, культурные и социальные факторы.

Даже беглый взгляд на положение НОО на международном уровне ясно показывает, что в различных системах социального обеспечения НОО выполняют различные функции. В самом общем виде можно выделить три типа деятельности НОО. Первый — это англосаксонский тип, с широкой сетью НОО, выполняющих производительные и коммунитарные функции и осуществляющих большую долю каждодневной социальной работы. Второй — это скандинавский тип, где НОО в основном специализируются на выражении интересов социальных групп и лоббировании, а предоставление социальных услуг входит в обязанность государственных служб. Наконец, это континентально-европейский тип, где (во всяком случае, в ФРГ) несколько крупных НОО, в силу долговременной традиции, создали некорпоративное партнерство с государством,

которое позволило им занять привилегированное положение в сфере социальных услуг. Это, конечно, достаточно общая картина. Для более детального описания необходимо учитывать тенденции развития в направлении к рынку и экономизации, которые из-за недостаточности ресурсов и соперничества с частными коммерческими организациями стали основной характеристикой деятельности НКО в большинстве западных стран. Однако каким бы ни было положение НКО на международном уровне, из подобного рода сравнений мы понимаем важность институциональной включенности НКО в более широкий контекст, состоящий из правил, практик, стилей принятия решений, исторического наследия и культурных ориентиров. Очевидно, что все эти факторы определяют функции и сферы деятельности НКО в данном обществе.

Исходя из этих предпосылок, я попытаюсь предложить ответ на два вопроса. Каковы специфические политические, культурные и социоисторические условия формирования НКО в российском секторе социального обеспечения? Как эти условия формируют настоящие и будущие роли и функции НКО в области социальной политики? Эти вопросы будут рассмотрены в два приема. На первом этапе в трех аспектах очерчиваются социально-исторические предпосылки возникновения независимого сектора НКО. На втором приводятся документы и материалы интервью, в основном собранные в Санкт-Петербурге с 1995 по 1997 гг. (т.е. до экономического кризиса в августе 1998 г.), иллюстрирующие стратегии адаптации к этим условиям. Акцент будет сделан на институциональном мезо-уровне, т.е. вместо рассмотрения изолированных действий отдельных НКО объектом наблюдения и анализа будут взаимодействия НКО с другими организациями.

Положение, которое я обосновываю в данной работе, может быть сформулировано следующим образом: попытка создать независимый сектор НКО в сфере социального обеспечения в сегодняшней России сталкивается с историческими традициями, которые составляют серьезное препятствие для подобного рода усилий. Из-за недостаточной включенности в специфическое социальное и культурное окружение и при сохранении патерналистской государственной и социальной политики, российские НКО вынуждены создавать себя заново. Фактически, не существует традиций, на которые они могли бы опереться в процессе неизбежного самоосмысления и самоопределения. Подходящим выходом из этого положения является обращение к «нравственно нейтральным» стратегиям выживания, т.е. к модели НКО, построенной на критерии эффективности, присущем рыночной экономике.

## 2. Социально-исторические предпосылки

В широко обсуждаемой работе Роберта Путнема и его коллег [3] о судьбе политических реформ в современной Италии показано, что для понимания истоков современных гражданских обществ мы должны заглянуть далеко в прошлое. Особенно впечатляющей в аргументации Путнема была его идея о двух противоположных, самоусиливающих путях решения известных проблем коллективного действия, с которыми сталкивается каждое общество.

В то время, как «путь добродетели приводит к социальному равновесию с высоким уровнем сотрудничества, доверия, взаимности, гражданских обяза-

тельств и коллективного благоденствия», т. е. к «гражданскому обществу», «отступничество, недоверие, уклонение от обязательств, эксплуатация, изоляция, беспорядок и застой» — черты «порочного пути», ведущего к «негражданскому обществу» [3, р. 177]. Путнем, конечно, использует эту модель двух типов социального равновесия, зависящих от исторически унаследованных традиций, чтобы охарактеризовать и объяснить противоположные способы, которые север и юг использовали для политической модернизации Италии последних десятилетий. Но, помимо этого, он проводит параллель между югом Италии и посткоммунистическими обществами: «Судьба mezzogiorno (юга) — наглядный урок для сегодняшнего третьего мира и бывших коммунистических пространств Евразии, которые неуверенно движутся к грядущему самоуправлению. "Вечно недостаточное" социальное равновесие может представлять будущее значительной части мира, где социальный капитал ограничен или не существует вовсе». Коротко говоря, «Палермо может продемонстрировать будущее Москвы» [3, р. 183].

Чтобы проверить этот несколько обескураживающий тезис, необходимо пристально взглянуть на историю России последних, скажем, 500, или даже лучше, 1000 лет. Разумеется, в данной статье это невозможно. Но мы, по крайней мере, можем отметить некоторые исторические аспекты, прямо относящихся к нашей теме, а именно: довольно слабые дореволюционные традиции организованной благотворительности (1), централизованную и патерналистскую систему советской социальной политики (2) и неформальные группы взаимопомощи как одну из главных форм социальной поддержки (3).

(1) Одной из особенностей русской истории, в сравнении с историей Запада, является отсутствие разрыва между государством и церковью, который существовал в католическом мире с конца XI в. Поэтому едва ли можно преувеличить влияние Русской православной церкви и ее доктрин, веками оказываемое на политическую и социальную жизнь русских. Можно добавить, что это влияние продолжалось, даже когда сама церковь утратила доминирующее положение или даже прекратила существовать как хранитель идеи социального благоденствия. Это произошло после 1917 г., когда советское государство стало гарантом традиционных ценностей и убеждений, которые в прежние времена поощрялись идеологией духовенства. Так, мы наблюдаем особый православный подход, в духе которого решались вопросы бедности, помощи обездоленным и проблемы социального обеспечения. Ядром этой модели благотворительности была идея, согласно которой акт помощи всегда персонален и формирует тем самым симбиотические отношения обмена между благодетелем и получателем. Эти отношения основывались на взаимности: обязательство давать отражалось в обязательстве выразить искреннее чувство благодарности. Кроме этого, ожидалось, что даритель исполнит благотворительный акт добровольно, непосредственно и в прямом личном контакте с получателем. Следовательно — и на это нужно обратить особое внимание — согласно православной доктрине благотворительности, которая существовала уже в средние века и была широко распространена в XVIII и XIX вв., «помощь ближнему» была прежде всего частной и персональной программой. Поэтому помощь бедным, предпринимаемая и организуемая государством, так же, как и любая другая форма *организованной* филантропии, сталкивалась с твердым сопротивлением духовенства. Важно то, что основное понятие социального благоденствия, которое было основано на

глубоко укорененных верованиях и традициях, никогда в действительности не ставилось под сомнение в имперской России. На Западе, самое позднее в XIX в., религиозные доктрины дарования милостыни потеряли свои главенствующие позиции и сменились, как в Германии, подъемом государства благоденствия или, как в США, усилением организованной филантропии и «капитализмом благоденствия» [4]. В России в это время православные идеи благотворительности, бесспорно, продолжали оказывать влияние. Ни русское государство, которое, несмотря на реформы 1860-х, в сфере общественного благосостояния оставалось «слабым» государством, ни заново созданные добровольные и филантропические организации не внесли заметного изменения в это положение. Только недавно историк Адель Линденмейр [5] опубликовала подробную работу о благотворительности в имперской России. Из нее мы узнаем, что в XIX в. наблюдался серьезный рост числа ассоциаций и филантропических обществ, бравших на себя значительную долю, если не весь объем социального обеспечения. Несмотря на это, большая часть таких организаций находилась под влиянием традиционных представлений о бедности как о почти естественном условии существования человечества (а не возможного продукта жизни общества) и поэтому придерживалась старого православного стиля частной, персонализированной помощи. Некоторые попытки практического применения западных концепций «научной благотворительности», таких, как дружественные визиты, регистрация бедных и организация муниципальной помощи, провалились, как и попытки придать движению благотворительности политический вес посредством создания всеобъемлющих ассоциаций. Можно заключить, что, несмотря на заметное увеличение числа филантропических ассоциаций в XIX в., движение благотворительности в России, в отличие от такого движения на Западе, не стало движущей силой реформированной и организованной помощи бедным и формой социального обеспечения. Традиционный русский православный подход к благотворительности оставался неизменным. Впоследствии в Советском Союзе он превратился в светский инструмент социального контроля.

(2) Сегодня можно только догадываться, какое направление приняло бы благотворительное движение в дореволюционной России. Все попытки и эксперименты в сфере русской частной благотворительности были резко пресечены после 1917 г. Это произошло не сразу, но уже к концу 1920-х годов все ассоциации и общества были распущены и заменены централизованной системой социального обеспечения. В апреле 1929 г. декретом советского правительства были закрыты все существовавшие на тот момент православные благотворительные организации. Несмотря на это, дух православной благотворительности остался жив. Он выжил в светской форме и стал главной, хотя и скрытой, опорой советской системы социального обеспечения. Нет смысла детально описывать советскую социальную политику, но нужно подчеркнуть, что общеизвестное «государство благоденствия» никогда не существовало. Конечно, на первый взгляд это высказывание звучит несколько странно, если учесть расходы на социальную защиту, жилищные вопросы, здравоохранение и т.д. Однако решающими являются не достижения, выраженные в специфических статистических показателях, а отсутствие одной из наиболее важных составляющих современных государств благоденствия, а именно, социальных прав как части широкой концепции гражданства в определении Томаса Маршалла. Так, в но-

ваторской работе Гастона Римлингера уже было продемонстрировано, что советские теоретики социального обеспечения отрицали «договорную концепцию замены денежных пособий премиальными выплатами» [6, р. 254]. Вместо этого они полагались на традиционную идею взаимности, в которой партийное государство выступало в роли милосердного благодетеля, который гарантирует «социальную защиту», а рядовой советский гражданин — в роли получателя, выражающего свою признательность политической лояльностью и социальным конформизмом. Социальные вложения в Советском Союзе напоминали, скорее, обязательство или дар, пожалованный патерналистским государством, чем право граждан. Так сохранялись вековые принципы православной благотворительности.

(3) Однако это была только официальная сторона советской системы социального обеспечения. Кроме нее или, лучше сказать, под ее покровом существовала другая, неофициальная система, состоявшая из сетей друзей, знакомых и родственников, которые функционировали в качестве частных групп выживания. В этой связи Шляпентох говорит о «втором обществе», которое включало «практически те же сферы деятельности, что и первое, официальное» [7, р. 190]. Как мы знаем сегодня, повседневная жизнь советских людей в значительной степени основывалась на тайной или неофициальной «второй экономике». Подпольное производство и торговля потребительскими товарами, валютные сделки, дополнительные приработки, частные уроки, оплачивавшиеся честолюбивыми родителями, желавшими, чтобы их дети поступили в престижные университеты, и, конечно, сельскохозяйственное производство на знаменитых *дачах* (т.е. частных участках земли) — вот ряд примеров, которые можно привести. При всей значимости экономического аспекта для нашей темы важнее особый способ социализации, который был связан со «вторым обществом» и развивался в нем. Чтобы охарактеризовать (и осудить) то, как типичный советский гражданин того времени относился к своему окружению, в середине 1970-х годов Александр Солженицын создал термин *двоумыслие*. Он означал показное принятие режима и, в то же время, внутренний отказ от официальных лозунгов и идеологий. Ученые, журналисты, писатели, музыканты, т.е. все, кто входил в так называемую *интеллигенцию*, особенно поддерживали соответствующий «второй культуре» стиль жизни. Негласные выставки, концерты, лекции, дискуссии были фундаментом «общества ниш», которое нашло свое метафорическое выражение в слове *кухня* как главном месте собраний, дискуссий, лекций и даже представлений на частных квартирах. Нам хотелось бы подчеркнуть, что эти общественные ниши отнюдь не формировали советскую публичную жизнь. Они, скорее, служили заменой таких сфер публичной жизни, как клубы, бары, кафе и т.д. Типичной атмосферой в этих группах выживания была атмосфера тесных дружеских отношений и близости. В принципе, все знали друг о друге все. Непосредственный контакт был преобладающим стилем общения. Поэтому не было необходимости и стимула для создания каких-либо правил, регулирующих социальные связи между посторонними, т.е. для поиска гражданских соглашений в условиях анонимности и личностной дистанции. Кроме того, четкое разделение «внутри» и «вне» было конститутивным принципом этих частных групп выживания. Солидарность и отношения взаимообмена строго соответствовали групповой принадлежности. Чтобы сохранить дух близости

сти и взаимности внутри группы, была необходима постоянная готовность защищать свое собственное место от нежелательного вмешательства извне. Тем самым поощрялось отношение недоверия к не принадлежащим группе индивидам.

Таким образом, можно прийти к заключению, что ниши второго общества или второй культуры были лишь в ограниченной степени «школами демократии» (Токвиль), поощряющими накопление «социального капитала», в смысле Путьема. Они, скорее, создавали отдельные пространства приватности и близости, которые в условиях подавляющего государственного аппарата имитировали публичную сферу. С исчезновением соответствующих государственных и партийных структур эти ниши советской жизни потеряли свое назначение. Одним словом, сегодня невозможно превратить *кухню* в форум.

### 3. Эмпирические результаты: факторы внешней среды и действия НОО

Далее мне бы хотелось представить первые результаты моего исследования НОО в социальном секторе Санкт-Петербурга. Однако нужно подчеркнуть, что основные данные по главным вопросам российских НОО — их численность, размеры, члены, сферы деятельности и т. п. — до сих пор недостаточно достоверны. Очень часто мы вынуждены опираться на оценки, данные самими НОО. Единственным «официальным» источником является численность формально зарегистрированных НОО. Если принять во внимание освобождение от налогов и относительно слабую систему контроля, то не удивительно, что официальный статус часто используется в качестве «ширмы» для того, чтобы спрятать коммерческую деятельность, не говоря уже о том, что учетная статистика обычно не содержит никакой информации об организациях, прекративших свое существование. По оценкам, из 3500 официально зарегистрированных в Санкт-Петербурге НОО реально существует и функционирует не более трети. В секторе социального обеспечения действует приблизительно 200 НОО [8].

Последующие комментарии в основном базируются на 50 качественных интервью, проведенных с членами и лидерами местных и западных НОО, российскими и иностранными экспертами, юристами и представителями местной городской администрации. Эти интервью были в основном проведены в период с 1996 по 1997 г. К тому же я мог использовать (в особенности для части 3.1) два недавних опроса: в 1996 г. московский филиал «Фонда благотворительной помощи» (ФБП) и британская неправительственная организация, управляющая центром поддержки НОО в России с начала 1990-х годов, провели опрос среди более чем 200 представителей и лидеров НОО в шести российских городах, включая Москву и Санкт-Петербург [9]. В 1998 г. Ольга Маркова завершила свое исследование некоммерческого общественного сектора Санкт-Петербурга, результаты которого основывались на 155 анкетах, заполненных членами местных НОО, причем 40 из этих организаций занимаются проблемами социально-го обеспечения<sup>1</sup>.

Результаты будут представлены в два этапа. На первом этапе выявляются 4 внешних фактора, которые можно рассматривать как *решающие* для устройства

<sup>1</sup> Маркова О. Социальные механизмы формирования гражданского общества в России (неопубликованная рукопись).

местного общественного некоммерческого сектора. Затем на втором этапе анализируются основные действия и ориентиры российских НОО, причем акцент делается на мезоуровне, т. е. на НОО в целом, а не на отдельных организациях.

### 3.1. Окружающая среда НОО

Как было показано выше, концепция НОО как организаций-посредников делает акцент на отношениях НОО с их окружением. Поэтому мы начнем наше эмпирическое исследование с рассмотрения внешних факторов, которые могут быть разделены, по предположению Штреека, на две группы. Первая группа состоит из других организованных действующих лиц. Поскольку материальное и финансовое выживание НОО (в России, как и в других странах) зависит почти исключительно от «третьих лиц», имеет смысл сосредоточиться на этих внешних действующих лицах, которые играют важную роль как действительные или потенциальные источники помощи НОО. В нашем случае это, соответственно, российское государство или его местные административные органы, отечественный деловой мир и зарубежные спонсоры. Поэтому мы дадим краткий обзор движения ресурсов. Но учитывая неполноту данных, акцент будет сделан более на структурах, правилах и практиках, нежели на цифрах. Анализ, однако, мы начнем со второго типа внешних факторов.

#### 3.1.1. НОО и общественное мнение

Благодаря опросам общественного мнения мы можем сделать некоторые замечания по поводу ожиданий и отношения к НОО со стороны потенциальных получателей их услуг и клиентов. В целом имеющиеся в распоряжении данные отражают крайне негативное представление об НОО в глазах российской общественности. Так, летом 1994 г. Всероссийский центр исследования общественного мнения (ВЦИОМ) провел опрос, посвященный отношению к социальной защите в условиях рыночной экономики. В частности, респондентов (2958 чел. из различных регионов) спрашивали, к кому бы они обратились в случае крайней необходимости. Распределение ответов демонстрирует четкое разделение на две группы: подавляющее большинство опрошенных доверяют только индивидуальным решениям, т.е. они рассчитывают на свои личные средства (74%) или на средства друзей и родственников (42% — можно было дать более одного ответа). Число же опрошенных, которые могли бы положиться на какую бы то ни было организацию, ничтожно мало: 5% обратилось бы к государству, 2% к церкви и только 1% к благотворительным организациям [10, с. 43-46]. Эта тенденция подтверждается результатами другого исследования, проведенного в ноябре 1994 г. По инициативе московского ФНИ исследовательская группа «Мониторинг» опросила около 1000 жителей московского региона по поводу их отношения к благотворительности в России. Распределение ответов на вопрос «В чью благотворительность Вы верите?» подчеркивает преобладание доверия к индивидам над доверием к организациям. Высшую позицию (был возможен более, чем один ответ) занял ответ «любого уважаемого человека» (70%), на втором месте «тех, кто сам побывал в подобной ситуации» (69%). В этом опросе «религиозные организации» заняли третью позицию (55%), от них значительно отстает государство (23%). Удивитель-

но, но отечественные благотворительные организации заняли последнее место (4%), даже «богатые люди», т.е. индивиды, получили большую поддержку респондентов (7%). Поэтому практически отсутствует желание добровольно помогать благотворительным организациям. Только 1% опрошенных заявили, что делают это регулярно, в то время как более, чем две трети (69%) помогают своим родителям или другим родственникам и друзьям.

Подводя итог, можно сказать, что эти результаты отражают серьезный недостаток общественной поддержки каких бы то ни было организационных начинаний в области социального обеспечения. Становится ясно, что «общество», т.е. социетальные решения, предложенные НОО, не может воспользоваться утратой легитимности и доверия к государству в этой сфере. Пожалуй, и к государственным властям, и к НОО относятся с широко распространенных позиций антибюрократизма и антиинституционализма. Недоверие к организационным структурам настолько сильно, что сегодня в случае крайней необходимости (как и в бывшие советские времена) большинство людей предпочитают полагаться на личные отношения и сети друзей и родственников, а не на благотворительные организации.

### 3.2.1. Государственная помощь

В противовес широко распространенному среди многих наблюдателей мнению, помощь *государственных органов*, по-видимому, занимает значительное место в финансировании российских НОО. Согласно исследованию ФБЦ, московские НОО получают приблизительно 30% своего финансирования из правительственных источников. В Санкт-Петербурге эта цифра колеблется между 15 и 20%. В настоящее время государственная поддержка поступает в различных формах, включающих, например, финансирование проектов, использование офисных помещений бесплатно или за сниженную цену, налоговые льготы, консультирование, помощь в организации различных мероприятий и т.д. Однако государственные расходы на НОО не являются хорошо организованной и предсказуемой деятельностью. Так, при обсуждении вопросов государственного финансирования НОО довольно часто обвиняют правительство в неясном и произвольном распределении средств.

«Когда ваша заявка на помощь отклоняется, они часто даже никак не объясняют свое решение. У них нет никаких критериев или стандартов».

Создается впечатление неконтролируемой системы распределения, отчасти связанное с недостатком юридической ясности в этом вопросе. Хотя новый федеральный закон о «добровольных ассоциациях», который был принят в 1995 г., содержит постановления о правительственной помощи в первое время, этим постановлениям до сих пор не хватает конкретизации и инструкций по их применению. Это также относится и к § 17 этого закона, представляющему особый интерес, поскольку он предоставляет государственным властям две возможности. Это два достаточно различных подхода к финансированию некоммерческого общественного сектора: *гранты* и так называемые *социальные контракты*. Если в первом случае НОО занимается разработкой проектов социального обеспечения, для выполнения которых они могут обратиться к государственным структурам, то во втором случае правительство само берет на

себя формулирование особых задач и программ и затем подыскивает для них исполнителей. Эта договорная модель включает НКО в систему, схожую с рыночной, где они должны соревноваться с другими — правительственными, неправительственными и коммерческими организациями, потенциально оказывающими социальные услуги. Как будет показано ниже, кажется, что сегодня многие российские НКО считают договорную идею наиболее многообещающим путем стабильного развития в будущем.

Однако в настоящее время до сих пор остается открытым вопрос, будут ли вообще существовать какие-либо формальные структуры, регулирующие распределение государственных средств. В равной мере видится и такой вариант: в рамках системы патронажа государство могло бы стать неким «покровителем», который помогает небольшому числу выбранных НКО финансовыми средствами, которые поступают не из бюджета, а из частной экономики. Уже сегодня существует несколько спонсоров из делового мира (в Санкт-Петербурге, например, Макдоналдс), которые, прежде чем решать поддержать какую-либо общественную инициативу, консультируются у государственной администрации.

### 3.1.3. Пожертвования из частной экономики

В отношении вложений отечественного *делового мира*, т.е. предприятий и банков, можно сделать два несколько противоречивых замечания: с одной стороны, их помощь составляет значительную долю доходов НКО. Согласно ФБП, более чем половина (54%) опрошенных получает или получала помощь, предоставленную российской частной экономикой. В Санкт-Петербурге эта цифра достигает 48%. Вложения составляют здесь примерно 19% среднего дохода всех НКО сектора социального обеспечения. Но, с другой стороны, нельзя говорить о хорошо развитом и стабильном «рынке спонсоров», известном по западным странам. Наоборот, средства из бизнеса тяготеют к тому, чтобы стать одноразовым, единовременным вложением. Они редко представляют собой часть политики компании и также не могут рассматриваться как соответствующая рыночная технология. Коммерческая благотворительность часто является спонтанным решением директора компании. А учитывая широко распространенное недоверие к налоговой инспекции, они редко бывают мотивированы возможностью получения налоговых льгот (несмотря на то, что соответствующие законы обеспечивают такие льготы). Кроме этого, вложения не всегда поступают наличными. Многие спонсоры предпочитают оплачивать издержки организаций, покупать оборудование, предлагать бесплатные услуги и т.д. Непосредственный личный и неорганизованный характер вложений частной экономики подчеркивается и тем обстоятельством, что до сегодняшнего дня в России существовало только несколько местных корпоративных фондов. Общее число частных деловых фондов, которые реально функционируют, по оценкам не превышает 20. Более того, фондам часто не предоставлена политика свободной конкуренции, а, следовательно, их вклады в некоммерческий сектор ограничены. В конечном итоге, можно заключить, что ранее упомянутый недостаток доверия к специальным благотворительным организациям также является значительным препятствием для развития жизнеспособного и прозрачного рынка спонсоров. Как было показано в исследовании «Бизнес и благотворительность в

России», проведенном летом 1994 г. московской НОО по исследованию политических и правовых процессов «Interlegal», российские благотворительные организации сегодня серьезно дискредитированы в глазах общественности и потенциальных спонсоров [11]. Сопротивление организованной благотворительности среди представителей российского бизнеса ярко выражено в следующем утверждении одного из респондентов:

«Мы предпочитаем не иметь дела с благотворительными организациями, поскольку они в действительности являются посредническими органами. За их счет живет их собственный управленческий персонал. Поэтому наши вложения в благотворительность сокращаются, а это нас не устраивает» [11].

### 3.1.4. Зарубежное финансирование и помощь

Степень, в которой российские НОО полагаются на *иностранные источники*, часто считается показателем зависимости или автономии некоммерческого общественного сектора. На самом деле, если верить статистике, российские НОО представляются относительно независимыми от иностранных грантодателей, учитывая, что в среднем НОО получают от 10 до 14% своего дохода от зарубежных спонсоров. Но по сравнению с двумя другими источниками дохода зарубежную помощь, возможно, сложнее всего выразить в цифрах. Так, со временем мы видим, что иностранные службы-доноры меняют формы своей деятельности. В начале 1990-х годов зарубежная помощь выражалась в основном в виде временных акций, обеспечивающих отечественные НОО множеством гуманитарных товаров. Но сегодня стиль сотрудничества изменился. Первая помощь все больше и больше сменяется прямыми рабочими отношениями и совместными проектами западных и российских НОО. Развитию таких отношений способствовал значительный приток иностранных фондов и НОО, которые направили своих представителей в некоторые российские города с целью поддержки местного некоммерческого общественного сектора. Такие центры поддержки служат не только своеобразными «биржами», которые сводят российские НОО с грантодателями, но и предлагают широкий спектр консультационных услуг, когда специалисты (нередко зарубежные) информируют представителей отечественных НОО по основным вопросам техники некоммерческой общественной деятельности, таким, как сбор средств, юридические условия, налоговые льготы, техника управления и т.д. В этом процессе иностранные партнеры российских НОО выступают в роли не просто советников или грантодателей – предлагают готовые модели или проекты, из которых местные НОО могут почерпнуть основные теории, понятия и терминологию для того, чтобы определить свои собственные задачи и роли.

### 3.2. Реакции и стратегии НОО

До этого момента мы стремились описать лишь некоторые общеисторические предпосылки и представить внешние факторы возникновения посреднического сектора в современной России. Теперь рассмотрим реакции и стратегии самих НОО. Мы должны задаться вопросом, *как НОО стараются убедить свое окружение в том, что они формируют и легитимную, и необходимую часть*

российского общества, и какие способы самопрезентации, организационные стратегии и политические аргументы они для этого используют.

### 3.2.1. Самоописание НОО

Мы можем получить достаточно общий ответ на данный вопрос, если обратимся к самоописаниям российских НОО, которые отражены в различных документах. Труды конференций, сообщения на семинарах, резолюции, информационные бюллетени и т.п. могут рассматриваться как продукты коллективного процесса самолегитимации и самоописания, который осуществляют НОО. Это необходимо для того, чтобы они могли понять свои собственные роли и функции в условиях окружающей среды, описанной выше. На некоторых моментах нужно остановиться подробнее. Во-первых, поражает широко распространенное использование типично «западных» понятий для описания российского некоммерческого общественного сектора. Кроме понятия «гражданское общество» это относится и к понятию «третий сектор», который, как представляется, стал столь привлекательным из-за своей кажущейся самоочевидности и простоты содержания: «Существуют так называемые первый и второй секторы, представленные государством и рынком, но завершенным обществом делает некая третья сила, это и есть наша сфера». «Секторализация», часто представленная в наглядной форме, это удобный способ, используемый в некоторых публикациях, на конференциях и семинарах для того, чтобы указать и тем самым легитимировать соответствующее место для НОО в условиях российского общества. Отсюда популярность термина у активистов и его широкое использование в качестве названий книг, статей и информационных бюллетеней. Не менее поразительным является то, что, с другой стороны, практически не делается усилий по наполнению этих терминов каким-либо существенным содержанием. «Гражданское общество» или «третий сектор» используются, скорее, как простые словосочетания, чем как обозначения пусть пока и неопределенной программы реформы социального обеспечения. Такой программы нет, и, более того, российские НОО не стремятся ее разработать. По словам российского эксперта по НОО:

«Организации третьего сектора до сих пор не очень хорошо понимают свою ответственность за реформы сферы социального обеспечения в целом».

Это связано с другим явлением — отстранением от политики. Что бы в действительности ни делали российские НОО, среди них широко распространено убеждение, что их действия не являются политикой. Решение проблем, а не участие в политической борьбе — вот как можно обобщить заявленную большинством НОО цель. В таких обстоятельствах на первый план выходит проблема создания наилучших условий для выполнения подобного рода задач. Так, на повестках дня совещаний и семинаров преобладают такие темы, как сбор средств, связи с общественностью, практика управления и лидерства. На этих конференциях представители российских НОО, нередко под руководством иностранных экспертов, надеются найти технические ноу-хау, необходимые для действенного и эффективного управления их организациями. В связи с этим важной темой являются отношения НОО с ранее упомянутыми тремя главными действующими лицами их окружения. Ненадежным финансовым положением большинства НОО продиктована их заинтересованность в создании стабильного, надежного «партнерства», т.е. в со-

здании таких структур, которые финансировались бы как зарубежными и отечественными спонсорами, так и российским государством. Несколько упрощая, можно ранжировать предпочтения НКО в отношении их будущих союзников: так, главенствующее положение занимает отечественная частная экономика, которая представляется многим НКО наиболее надежным и многообещающим источником финансирования. За ней следуют иностранные фонды и предоставление грантов и, наконец, российское государство, которое пользуется наименьшей популярностью среди НКО в качестве потенциального партнера. Такой порядок отражает общую тенденцию, разделяемую многими представителями и активистами российского некоммерческого общественного сектора: государственные власти серьезно дискредитированы как гаранты финансовой и правовой стабильности. Поэтому, по мнению многих, рынок предоставляет лучшие возможности для надежного и, что даже более важно, справедливого финансирования. Таким образом, многие рассуждения лидеров НКО построены вокруг вопроса, что может быть предпринято для того, чтобы лучше подготовить российский некоммерческий общественный сектор к требованиям рыночной экономики.

Таким образом, на достаточно общем уровне рассуждений и ориентаций НКО «технический» дискурс преобладает над «сущностным», что в значительной степени объясняется осознанной НКО необходимостью принятия требований коммерческой благотворительности.

### 3.2.2. Преобладание профессионализация над участием

То же содержание преобладает и в вопросах внутреннего построения организаций, а так же в том, как эти вопросы понимаются и интерпретируются лидерами НКО. Вышеупомянутые новые законы об ассоциациях и благотворительных организациях предписывают, помимо прочего, создание формальных структур для принятия решений и лидерства. Тем самым вводятся элементы профессионализации и бюрократизации внутренних процессов, протекающих в НКО. Именно это было одной из целей законодателей, что видно из приведенного отрывка интервью с одним из них:

«Многие организации сегодня в России страдают от того, что их структура плохо развита. Иногда люди просто не понимают технического функционирования общественных ассоциаций. Но это тоже очень важно. Помимо решения задач социального назначения организация должна технически хорошо действовать».

Это не просто отстраненный взгляд эксперта, это отражает мнение многих деятелей и лидеров некоммерческого общественного сектора в отношении их собственных действий. Широко распространен взгляд, что НКО не хватает основных навыков и возможностей, необходимых для того, чтобы управлять организацией эффективно и действенно. Важно здесь то, что ситуация понимается как нехватка, которая должна быть исправлена путем использования определенной техники управления и лидерства. Другими словами: критикой собственной неэффективности и бездейственности лидеры НКО выражают приверженность нормативной модели, основные критерии успеха которой взяты из рыночной сферы. Следовательно, за образец организации НКО склонны при-

нимать фирму. Вкратце мы находим эту точку зрения выраженной в следующем утверждении представителя НОО:

«Благотворительность — это тоже бизнес, но бизнес во имя других».

Эта же идея отражена и в совете, данном российским экспертом по НОО на семинаре по технике сбора средств и управления:

«Лидеры НОО должны создать особый тип коммерческих структур, они должны учиться руководить такими структурами и контролировать их, они должны активно разрабатывать программы маркетинга и сбора средств».

Здесь мы видим, как вышеупомянутая общая ориентация НОО на экономические структуры воздействует на модели поведения в организациях. В самом деле, если мы оставим уровень интерпретаций, дискурсов и моделей и обратимся к конкретным организациям, мы придем к выводу, что по многим признакам своей внутренней структуры значительная часть НОО напоминает обычные коммерческие организации. Так, в отношении стиля принятия решений и способов координации иерархическое лидерство часто преобладает над договорной и участвующей формами интеграции. Типичная НОО сосредоточена вокруг главенствующего *политического предпринимателя* как наиболее важной фигуры в рамках организации. Он или она, обычно основатель организации, в прошлом часто испытывал те проблемы, которыми сегодня занимаются НОО (как, например, бездомность или наркомания), располагает большим количеством информации и контактов и пользуется безусловным авторитетом среди остальных членов организации. Так, нередко посетителя, который спрашивает рядового члена или сотрудника об основных вопросах деятельности организации, направляют к лидеру НОО, чьей официальной должностью обычно является должность «директора» или «президента». Подобного рода лидерство одного человека приводит к тому, что другие сотрудники или служащие имеют ограниченные шансы повлиять на решения и деятельность организации, на которую они работают. Хотя устав НОО обычно предписывает общие собрания, многие организации либо вообще не применяют инструмент участвующего контроля снизу, либо используют его редко и нерегулярно.

Наконец, поучительным является то, как НОО смотрят на своих клиентов. Цитата из резолюции, подписанной несколькими Санкт-Петербургскими НОО осенью 1995 г., отражает специфическую тенденцию:

«Услуги НОО должны быть доступны (насколько это возможно) тем гражданам, которые являются целевой группой согласно уставу соответствующей НОО».

Удивительно в этой фразе то, что должны быть доступны «услуги» НОО, а не сама организация. Формулировка показывает, что с точки зрения НОО их клиенты больше напоминают «потребителей», чем «участников». На самом деле, существует всего лишь несколько НОО, которые функционируют как группы самопомощи в строгом смысле этого слова. В большинстве случаев ежедневная работа осуществляется персоналом или добровольцами, не имеющими прямого отношения к социальным проблемам людей, с которыми они имеют дело. Обычно НОО не открывают институционализированные каналы, необходимые для того, чтобы клиенты могли выразить свои специфические нужды и интересы и тем самым повлиять на деятельность НОО. Поэтому фактические отношения НОО с клиентами демонстрируют значительный уклон в сторону патерналистских

отношений. Типичный клиент не имеет возможности рынка, т.е. возможности выбора между альтернативами (в результате, он или она на самом деле не «потребитель» — несмотря на всю рыночную риторику), так же, как не имеет он и законных прав. Это происходит потому, что государственные власти не могут заставить НОУ действовать, если они сами этого не хотят. Таким образом, при условии случайного характера благотворительной помощи, дискреционная власть сегодняшних НОУ почти не отличается от благотворительной благосклонности советского государства прежних времен.

### 3.2.3. Создание коалиций

В соответствии с центральным положением теории ресурсной зависимости, организации, которые взаимодействуют с другими организациями или участвуют в деятельности, выходящей за пределы их собственной сферы, могут обрести некоторый контроль над своим окружением. Однако такие коллективные решения могут осуществиться, только когда организации способны преодолеть проблему нахлебников, т.е. стремления к быстрой прибыли путем некооперативного, индивидуалистического стиля работы. В этом смысле можно утверждать, что в России практически нет развития в сторону кооперации и создания коалиций в некоммерческом общественном секторе. Главное объяснение этому заключается в том, что можно назвать «негативным» стимулом в виде структур, окружающих НОУ, которые поощряют их индивидуалистическое, конкурирующее развитие.

В качестве примера позвольте привести одну из международных программ развития сектора социального обеспечения в странах бывшего Советского Союза, которая весьма популярна среди российских НОУ. Это «Link Inter-European Program» (LIEN) Европейского сообщества. Основной принцип этой программы заключается исключительно в финансировании совместных проектов западных и российских НОУ и, таким образом, в усилении, на первый взгляд, идеи взаимозависимого партнерства между отечественными НОУ и их зарубежными спонсорами. Однако в действительности реальные отношения более напоминают простые стратегические союзы, которые в условиях ограниченного времени функционируют на чисто технической основе, не поощряя понимания содержания, целей и результатов конкретного проекта социального обеспечения. Информация о западных фондах — редкий товар среди российских НОУ, и совместные отношения по большей части являются результатом случайных или неформальных контактов. Поэтому отечественные НОУ очень часто имеют только смутные представления о своих иностранных «партнерах». К тому же финансовая и организационная ответственность лежит почти исключительно на западных НОУ, которые оставляют российским НОУ роль младшего партнера. В целом программа поддерживает четкие двусторонние отношения между отдельными организациями Запада и Востока. Потенциальные «коллективные» решения, как, например, создание «объединенного фонда», совместно контролируемого самими местными НОУ, не предусматриваются. В результате это побуждает большинство российских НОУ к развитию индивидуальных и конкурентных стратегий для того, чтобы находить доступ к редкому ресурсу, которым являются западные источники финансирования. Почти то же самое справедливо и для отношений

НКО с российским государством. Здесь мы также не находим никаких формализованных структур сотрудничества, которые могли бы послужить противовесом вышеупомянутому преобладанию неформальных и клиентелистских взаимоотношений. Конечно, новый (1995 г.) закон о благотворительности предусматривает создание так называемого *совета по социальному обеспечению*, включающего в себя как представителей городской администрации, так и представителей отечественных НКО, который мог бы стать центральным местом для систематизации и координации различных поставщиков сектора социальных услуг. Но на данный момент такой совет в Санкт-Петербурге не существует. Несмотря на некоторые дискуссии, подобные начинания, очевидно, не вызывают большого интереса ни у НКО, ни у представителей администрации.

На этом фоне готовность российских НКО к созданию межорганизационных коалиций или более широких ассоциаций представляется не очень высокой. Единственной попыткой, предпринимаемой сейчас в этом направлении в Санкт-Петербурге, является так называемая «Коалиция в поддержку третьего сектора». В соответствии со своим уставом, принятым в июле 1997 г., ассоциация имеет целью объединить возможности различных НКО и выработать совместные стратегии влияния на социальную политику, проводимую местной администрацией. Однако эта попытка столкнулась с критикой со стороны местных НКО. Помимо всего прочего, под вопрос ставилась сама причина создания подобных коалиций, поскольку, как было заявлено в одном из утверждений, для общих интересов НКО не существует основы. К тому же основателей «коалиции» обвинили в том, что они преследуют только свои собственные интересы. На самом деле, главными инициаторами были три хорошо организованные НКО, в течение многих лет имевшие стабильные контакты с городской администрацией. В прошлом некоторые представители этих организаций были членами Законодательного собрания города и сегодня состоят в так называемом «Совете местного самоуправления». Это постоянная рабочая группа, состоящая из депутатов, представителей администрации и рядовых граждан, которая формулирует концепции и стратегии развития самоуправления в Санкт-Петербурге. Таким образом, хотя в настоящий момент можно только догадываться о будущем «коалиции», складывается впечатление, что эта ассоциация функционирует, прежде всего, в качестве платформы для политических амбиций небольшой элитной группы — лидеров НКО. Кажется, что они образуют своеобразную закрытую группу, имеющую доступ к организационным, политическим и социальным ноу-хау, необходимым для того, чтобы быть независимыми и влиять на развитие местных НКО. Если это произойдет, то «коалиция», скорее, станет показателем индивидуалистических и неформальных отношений между государственными властями и НКО, нежели серьезным и независимым представителем интересов последних.

#### 3.2.4. В направлении к договорной модели: социальный заказ

Описанные выше тенденции, такие, как «технический» дискурс самолегитимации, преобладание профессионализированных организационных структур над участвующими, недостаток коллективных стратегий кристаллизуются в одно общее понятие: *социальный заказ*. Этот термин в настоящее время активно ис-

пользуется лидерами и экспертами российского некоммерческого общественного сектора применительно к новой модели регулирования отношений между государством и НКО. Показателем популярности этой договорной модели в кругах представителей НКО является то, что проект соответствующего федерального закона, который сейчас обсуждается в Государственной Думе, в основном составлен одной из московских НКО. Более того, одной из Санкт-петербургских НКО был разработан особый проект закона, который сейчас обсуждается депутатами, работниками администрации, а также другими представителями НКО города. Хотя до этого нигде в России такой закон в действительности не принят, основные принципы концепции ясны: государство (т.е. местное управление) проводит различные программы социального обеспечения, для осуществления которых не достаточно возможностей только государственных органов. Других, неправительственных, но финансируемых государством поставщиков социальных услуг следует привлечь к конкурсу на предоставление тех услуг, которые доступны для НКО, коммерческих и административных структур. Специальная комиссия или группа экспертов затем определяет «лучшее» предложение, после чего «победитель», независимо от его юридического статуса, вступает в соглашение с государственными властями. Договор между поставщиком (НКО) и государством регулирует все вопросы, касающиеся выполнения *социального заказа*, включая количество государственных вложений.

В принципе, концепция *социального заказа* напоминает договорные модели, известные по западным странам, где в последние годы они ознаменовали значительный шаг к рынку в сфере социальных услуг. Зародившись в англосаксонских странах с их традиционной «договорной культурой», эта концепция сейчас достигла стран с преобладающими корпоративными отношениями между НКО и государством, например, Германии. Своим призывом примирить растущие финансовые затруднения с плюралистической структурой предложения договорная идея все больше привлекает внимание реформаторов сферы социального обеспечения, причем различной политической направленности.

То же самое кажется справедливым и для России. Однако в российском контексте удивительно то, что дискуссия здесь отражает некий «уклон в сторону государства». Вышеупомянутая московская НКО, например, предлагает следующее определение термина *социальный заказ*:

«Прежде всего, это правовая форма, которая отражает потребности федерального государства и его территориальных субъектов в отношении различных социально важных мер».

Соответственно, законопроект по данному вопросу не содержит положений о систематическом участии общественных ассоциаций в планировании, подготовке и контроле *социального заказа*. Основные социальные программы, которые являются основанием для единичных финансируемых государством проектов, должны быть разработаны, в соответствии с проектом, исключительно государством. Не предполагается, что НКО или другие поставщики услуг будут влиять на цели и содержание этих программ посредством экспертизы, заявлений или других форм участия. Текст проекта очень неопределенно трактует вопрос о включении НКО в процесс рассмотрения отдельных проектов в сфере социального обеспечения. В нем отмечается, что следует пригласить «представителей общественности», но это положение далее никак не развивается.

В конечном счете, становится ясно, что концепция социального заказа отнюдь не видится ее создателям — представителям и экспертам российского некоммерческого общественного сектора (!) — как инструмент расширения и усиления роли НКО в процессе переопределения и реформирования сферы российских социальных услуг. Это не вторжение «гражданского общества» в дела государства. Скорее, она является приемом, с помощью которого можно делать вещи «лучше», т.е. более действенно и более эффективно, а не более демократично и в большем согласии с нуждами людей. Таким образом, наиболее существенным преимуществом модели выступает не идея участия, а экономическая рациональность, что отражено в следующем утверждении правового эксперта:

«Основная идея социального заказа состоит не столько в том, чтобы разбудить общественную инициативу, сколько в том, чтобы способствовать рациональному использованию ограниченных ресурсов для достижения уже поставленных целей».

### Заключение

Целью этой статьи было описание основных условий и стратегий НКО в процессе превращения их в устойчивый элемент системы социального обеспечения меняющегося российского общества. НКО рассматривались как особый тип *посреднических организаций*, поэтому интерес был сосредоточен на взаимодействии внешних факторов и организационных стратегий в более широком контексте социально-исторических условий. Если учесть принципиально многофункциональный характер НКО, нашей основной задачей было определение направления, в котором сейчас движутся НКО в России.

На первом этапе мы обратились к историческим предпосылкам формирования российского сектора НКО. Относительно слабо организованная благотворительность в дореволюционной России, патерналистская государственно-централизованная система советской социальной политики и особый стиль жизни, культивируемый в нишах «официального» общества отражают недостаток организационных, политических и культурных традиций, на которые сегодня могли бы опереться НКО. Другим проявлением недостаточной включенности в социально-исторические и культурные традиции являются результаты современных опросов общественного мнения, отражающие существенную слабость легитимности, с которой НКО (как и любые другие институционализированные формы социального обеспечения) сталкиваются в сегодняшней России. Исходя из этих предпосылок, мы можем интерпретировать реальное функционирование НКО как попытку преодолеть это препятствие посредством обращения за помощью и поддержкой к своему окружению, которое состоит из государственных органов, коммерческих структур и зарубежных спонсоров.

Учитывая «возможный набор» различных функций, описанных выше, можно прийти к следующему заключению: НКО пытаются стать легитимной частью российского общества не как политические представители или социальные клубы, но, прежде всего, как поставщики социальных услуг (т.е. в роли рыночных акторов). Таким образом, дискурсы и самоописания НКО, их акцент на создании профессиональной организации, преобладание индивидуальных стра-

тегий над кооперативными и приверженность договорной идее социального заказа более близки конкурентной модели рыночной экономики, нежели идее гражданского общества.

Представляется, что эта нравственно нейтральная стратегия будет успешна, поскольку она достаточно гибка для выполнения различных ожиданий и требований окружения НОО. В российском государстве НОО могут стать дополнительным и эффективным политическим инструментом, не претендующим на руководящую компетенцию государственных властей. Акцент на профессионализме и надежности поможет бороться с сомнениями и нежеланием делового мира сотрудничать. А зарубежные спонсоры могут быть привлечены и риторикой «гражданского общества», и договорной идеей, которая, по сути дела, является созданием западных реформаторов сферы социального обеспечения.

### Литература

1. Streeck W. Vielfalt und Interdependenz: Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernde Umwelten // Kölner Zeitschrift für Soziologie u. Sozialpsychologie. 1987. Vol. 39. S. 471-495.
2. Evers A. Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area // Voluntas. 1995. Vol. 5. P. 159-182.
3. Putnam R. Making democracy work: Civic tradition in modern Italy. Princeton, 1993.
4. Bauer R. Voluntary welfare associations in Germany and the United States: Theses on the historical development of intermediary systems // Voluntas. 1991. Vol. 1. P. 97-111.
5. Lindenmeyr A. Poverty is not a vice: Charity, society, and the state in Imperial Russia. Princeton, 1996.
6. Rimlinger G.V. Welfare policy and industrialization in Europe, America, and Russia. N.Y., 1971.
7. Shlapentoch V. Public and private life of the Soviet people: Changing Values in Post-Stalin Russia. Oxford, 1989.
8. Зеликова Ю., Фомин Э. Проблемы становления благотворительного сектора в Санкт-Петербурге // Благотворительные организации Санкт-Петербурга: Справочное издание. СПб., 1996. С. 67-103.
9. LeGendre P. The nonprofit sector in Russia. Moscow, 1997.
10. ВЦИОМ Социальная защита в условиях перехода к рынку. Информационный бюллетень мониторинга. 1994. № 5.
11. Belyaeva N. Charity of strangers? Philanthropy in the Russian commercial sector // Center for Civil Society International (Internet), 1995.

*Перевод с английского К. А. Виноградовой,  
под редакцией А.В. Тавровского*