

© Наместникова И.В., 2011

## СТРАТЕГИИ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

*Аннотация.* Статья посвящена зарубежному опыту сотрудничества государства и общественного сектора в сфере предоставления социальных услуг. Несмотря на то, что сотрудничество власти и неправительственных организаций в этой сфере постоянно развивается и совершенствуется, тем не менее их взаимоотношения весьма парадоксальны: с одной стороны, представители власти однозначно признают значение деятельности неправительственных организаций для общества, однако, с другой стороны, они довольно часто вступают в конфронтацию.

*Ключевые слова:* государство, общественный сектор (неправительственные организации), принцип субсидиарности, принцип общности, источники доходов, межсекторное сотрудничество, смешанный рынок социальных услуг, смешанная экономика социального обеспечения, частный сектор, некоммерческие организации.

© I. Namestnikova, 2011

## STATE AND PUBLIC SECTOR COOPERATIVE STRATEGIES IN PROVIDING SOCIAL SERVICES: FOREIGN EXPERIENCE

*Abstract.* The article is focused on foreign experience of cooperation between the State and public sectors in providing social services. Despite the fact that the cooperation between the Government and non-governmental organizations in this sphere is constantly evolving and improving, however, their relationship is quite paradoxical: on the one hand, the authorities clearly recognize the importance of the activities of non-governmental organizations for the society; on the other hand, they cannot avoid confrontation with them.

*Key words:* state, public sector (NGOs), the principle of subsidiary, the principle of mutual-ity, sources of income, cross-sector cooperation, mixed market of social services, mixed economy of care, private sector, non-profit organizations.

Анализируя сотрудничество государства и общественного сектора в сфере предоставления социальных услуг, нужно отталкиваться не только от ценностных и идеологических аспектов, но и учитывать экономические и политические мотивы, значение которых возрастает в течение двух последних десятилетий. Так, деятельность неправительственных организаций (НПО) в Германии на регулируемом рынке социальных услуг стали называть «политэкономией производства социальных услуг» [4, 247], подчеркивая, таким образом, влияние государственного сектора на деятельность НПО.

В странах Западной Европы и особенно в Германии, которая является классическим примером корпоративной модели социального обеспечения, государство воздействовало на общественный сектор через правовую базу. Оно определяло стандарты и устанавливало требования по оказанию социальных услуг, финансировало услуги, которые предоставляли НПО, контролируя их качество. В конце 90-х гг. XX в., как отмечают многие исследователи, неправительственные организации рассматривались в основном с точки

зрения их политической роли, но не как представители сферы оказания социальных услуг [4, 247].

Однако в наши дни установленные политические стандарты заменяются экономическими. Одним из основных становится вопрос о затратах на социальные услуги, возможности их уменьшения, поднимаются проблемы эффективности услуг и повышения этой эффективности. В то же время вводится больше элементов рынка в деятельность неправительственных организаций, предоставляющих социальные услуги.

Сотрудничество государства и общественного сектора в сфере социальных услуг имеет свою длительную историю. Немецкие исследователи Хайнце, Шмид и Штрюнк выделяют *три фазы* в развитии этих отношений:

- социокультурная;
- профессионально-бюрократическая;
- политико-экономическая.

Для *социокультурной фазы* характерны такие проявления, как принцип субсидиарности (вспомогательный принцип) и общности. На этой фазе деятельность неправительственных организаций в обществе имеет стихийный, неконтролируемый характер, финансируется она преимущественно за счет благотворительности и собранных пожертвований. Это XIX в. – время, когда социальная политика европейских стран еще только формируется. Однако «весна народов» 1848 г. усилила импульс, подтолкнувший к формированию такой социальной политики государств, при которой деятельность НПО в социальной сфере становится все более зависимой от государственного финансирования.

В условиях следующей, *профессионально-бюрократической, фазы* государство начинает оказывать поддержку деятельности НПО. Неправительственные учреждения по предоставлению услуг становятся похожи на учреждения государственного сектора, усиливается политическое влияние НПО. Государство и неправительственные организации сотрудничают, распределяя деятельность по предоставлению социальных услуг. По мнению А.К. Брукса, неправительственные организации, тесно сотрудничающие с государством и им финансируемые, начинают получать все меньше средств из других, в особенности частных, источников. Полагают, что каждый доллар, полученный от государства, стал заменять собой доллар, полученный от одного из частных спонсоров [2, 167].

*Политико-экономическая фаза* в развитии отношений государства и общественного сектора характеризуется такими особенностями, как контрактность, конкуренция с частными представителями социальных услуг, усилением элементов рыночных отношений. Создается рынок социальных услуг, в котором на равных условиях могут конкурировать государственные, частные и неправительственные организации, предоставляющие услуги и соблюдающие регламент условий и стандартов оказания услуг.

Однако существует и альтернативный взгляд на роль государства в предоставлении социальных услуг. Его суть состоит в том, что исторически социальные услуги не являлись приметой государства благосостояния, они не были институционализированы в той степени, как система социального страхования, просвещение и здравоохранение. Социальные услуги в основном предоставлялись семьями или неправительственными организациями. Это одна из причин, по которой социальные услуги всегда были и будут своего рода продуктом межсекторного сотрудничества.

Не все авторы едины во мнении, что сотрудничество неправительственных организаций и власти проходит всегда согласованно и плодотворно. Так, Р. Вейсборд утверждает, что неправительственные организации возникают и функционируют как противовес государственным институтам [8, 75]. Г. Джонс оценивает эту конфронтацию с властью критически, утверждая, что неправительственные организации ставят под сомнение демократические принципы, то есть отражение воли большинства и деятельности избран-

ного правительства. Мотивом такого поведения он считает желание общественных деятелей увеличить свое политическое влияние. Тем, кто гражданское общество понимает как противовес власти, этот автор напоминает, что «гражданское общество может оппонировать власти как хорошо, так и плохо» [6, 10].

Сотрудничество власти и неправительственных организаций в сфере предоставления социальных услуг можно объяснить рядом обстоятельств. Приведем несколько причин, по которым неправительственные организации признаются большинством потребителей социальных услуг наиболее приемлемыми.

Во-первых, учитывая проблемность и сложность сферы предоставления социальных услуг, неправительственные организации применяют гибкую тактику и справляются с этой трудностью, быстро реагируя на нужды населения. Согласно И. Боде, можно выделить две формы гибкости неправительственных организаций: они умело сочетают ресурсы, предоставляемые обществом для решения социальных проблем, с индивидуальными потребностями отдельного человека, а также успешно функционируют в постоянно меняющихся условиях и находят решения адекватные ситуациям.

Во-вторых, сфера предоставления социальных услуг основывается на тех же принципах, что и деятельность неправительственных организаций – равенстве, взаимопомощи, участии. Эти принципы, несомненно, являются более важными и универсальными, нежели принципы, которыми руководствуются частные предприятия, например стремление к получению прибыли, или государственный сектор, мотив которого – обеспечить себе долгую политическую власть. Именно поэтому люди лучше слышат голос неправительственных организаций.

В-третьих, предоставление социальных услуг, забота о нуждах несчастных, беспомощных людей – это та область деятельности, в которую с желанием и готовностью включаются добровольцы. Для добровольцев и спонсоров неправительственные организации являются более привлекательными, чем частные предприятия или государственный сектор. Таким образом, неправительственные организации, предоставляющие социальные услуги, могут с большей вероятностью получить финансирование из дополнительного источника.

В-четвертых, неправительственные организации возникают и функционируют по инициативе «снизу», они не понаслышке знакомы с проблемами потенциальных получателей услуг, поэтому лучше себе представляют пути и способы их решения.

Отношения общественного и государственного сектора в сфере предоставления социальных услуг постоянно меняются в зависимости от различных внешних и внутренних факторов. В демократическом обществе неправительственный и государственный секторы свои функции в сфере социальных услуг воспринимают как вспомогательные в условиях недостаточной деятельности других институтов. В связи с тем, что рынок, семья и неправительственный сектор не в состоянии удовлетворить всех нуждающихся в социальных услугах, в обязанности государственного сектора входит организация, предоставление и финансирование социальных услуг (принцип субсидиарности). Между тем мотивы деятельности НПО по оказанию социальных услуг обусловлены недостаточностью и ограниченностью деятельности государства и рынка в этой сфере.

Исследования в области неправительственных организаций показывают, что они становятся все более значимой экономической силой. По данным сравнительного анализа Центра изучения гражданского общества имени Дж. Хопкинса, в третьем (общественном) секторе ведущих западных государств занято 19 млн. оплачиваемых работников, а это составляет в среднем 10% всех работников сферы обслуживания.

В современном государстве третий сектор является одним из работодателей, создавая множество рабочих мест в своих учреждениях, оказывающих помощь проблемным

семьям с детьми, пожилым, инвалидам и другим социальным группам. На основании данных различных исследований в конце XX в. в Западной Европе общественный сектор стал мощным источником создания рабочих мест. Во Франции НПО создавали одно из семи рабочих мест, в Германии – одно из восьми. Кроме того, союзы неправительственных организаций Германии считаются основными работодателями в сфере социального обслуживания. Таким образом, дальнейшее расширение неправительственного сектора, без сомнения, будет оказывать существенное влияние на экономику стран.

Рассматриваемый сектор получает и перераспределяет значительные денежные суммы, получаемые от государства, международных фондов и местных властей, а также имеет доходы от своей деятельности, в том числе обучения, консультационных услуг.

Неправительственным организациям удается привлекать специалистов для проведения значительных исследований социальных проблем. Они курируют деятельность властей в таких областях, как обеспечение прав человека, соответствие существующих законов потребностям социально нуждающихся групп населения, вскрывают такие насущные, но не обсуждаемые широкой общественностью проблемы, как, например, вопросы насилия в семье и многие другие.

Что касается источников финансирования НПО, исследования, проведенные во многих странах, разведали миф о том, что основным из них является благотворительность. По данным вышеупомянутого исследования, всего лишь 11% средств неправительственные организации получают из благотворительных фондов. Большую часть средств они получают от правительства (40%) и от клиентов за предоставленные услуги (49%).

Эти данные указывают на тройной парадокс: с одной стороны, организации, которые объявляют себя неправительственными, в большой степени зависят от государственного финансирования, с другой стороны, половина их средств составляют деньги, полученные от потребителей за предоставленные услуги, что заставляет увидеть схожесть неправительственных организаций с частными учреждениями. И, наконец, благотворительный источник финансирования, который по сути своей наиболее близок к идеям и целям НПО, составляет только десятую часть всех средств, получаемых неправительственными организациями.

В государствах Центральной и Восточной Европы источники доходов неправительственных организаций распределяются несколько иначе: 39% доходов НПО получают за предоставленные услуги или товары, государственные средства составляют 34% и, наконец, 27% средств НПО получают из благотворительных источников и пожертвований. То есть, средства, полученные из благотворительных источников, здесь составляют большую, но не основную часть.

Сегодня в социальной и экономической политике появляются новые понятия и концепции, такие, как «смешанный рынок социальных услуг», «смешанная экономика социального обеспечения» (*mixed economy of care*), в которых НПО являются равноправным партнером государства и/или частных организаций, предоставляющих социальные услуги. В некоторых странах, например, в Великобритании, общественный сектор считается одним из важнейших поставщиков услуг, а основной функцией местной власти становится только их планирование и организация. Таким образом, меняется представление о функциях местной власти в этой сфере: основной функцией становится обеспечение граждан возможностью получения социальных услуг, а не непосредственно их предоставление. Местные власти должны создать «необходимое игровое поле», на котором третий сектор на равных сможет конкурировать с государственными и частными институтами в получении договоров на предоставление социальных услуг. Так создается конкуренция между поставщиками услуг, и для клиентов появляется дополнительная возможность выбора.

Следует отметить, что во всех европейских странах отмечается конвергенция системы социальных услуг, признаками которой является усиление частного сектора, создание смешанного рынка социальных услуг. Однако не во всех странах неправительственные организации одинаково активны в области предоставления социальных услуг. Если, например, в Германии НПО являются основными поставщиками социальных услуг, то в Скандинавских странах в этой области более представлен государственный сектор (точнее, местные власти), а в англосаксонских странах в этой области доминируют частные коммерческие предприятия.

Эти различия можно объяснить несколькими причинами, но в значительной степени они обусловлены историческим контекстом развития социальной помощи в разных странах. Если предоставление социальных услуг из государственного сектора переходит в частный, то со стороны граждан это, как правило, встречает поддержку и одобрение, поскольку это влечет за собой сокращение бюрократического аппарата, реформирование сложной и закостенелой иерархической системы.

Существует не столь много аргументов в пользу того, чтобы закрепить за государственным сектором предоставление социальных услуг. Значительно чаще эксперты высказываются в пользу рынка, который способен преодолеть стагнацию государственного сектора. Однако если рынок создается там, где основными организациями, предоставляющими социальные услуги, являются неправительственные – это встречает довольно сильное сопротивление. По мнению Т. Бале, сильные неправительственные организации в Германии создают препятствия для рыночных механизмов, пытаясь стать более значимыми в сфере предоставления социальных услуг [1, 9]. Неправительственные организации олицетворяют собой альтернативные подходы, гражданское общество, солидарность, сплоченность, взаимопомощь, общность и другие подобные идеи. Эти идеи, по сути своей, намного ближе сфере социальных услуг, чем понятия эффективности, результативности, экономичности и конкуренции, характеризующие рынок.

Вместе с тем Т. Бале считает, что роль неправительственного сектора в сфере предоставления социальных услуг в Германии в последнее десятилетие ослабевает. Он объясняет это тремя причинами. Во-первых, объединением Германии: в Восточной Германии, по мнению этого автора, неправительственные организации приживаются с трудом. Во-вторых, изменениями в семейной политике. Конституционный суд принял решение об увеличении государственной поддержки семьи, в связи с чем возникла необходимость создания в детских садах мест для детей в возрасте от 3 до 6 лет. Дело в том, что НПО, которым принадлежит большинство этих учреждений, были не в состоянии самостоятельно удовлетворить потребность общества в увеличении мест в детских садах. Это привело к необходимости более тесного сотрудничества с институтами местной власти, в результате чего возросла роль государственного сектора. В-третьих, введение в 1994 г. долгосрочного страхования социальной защиты для обеспечения клиента дополнительной возможностью выбора поставщика услуг. В соответствии с этим клиенты имеют возможность выбора между получением услуг в государственном секторе или получением денег для оплаты услуг, предоставляемых членами семьи, частными или неправительственными организациями (если они предпочитают именно этих поставщиков услуг). Таким образом, предоставление социальных услуг стало весьма привлекательной областью для небольших коммерческих организаций, которые и перехватили у неправительственных организаций часть рынка.

К этим причинам следует добавить еще одну – требование Евросоюза относительно свободной конкуренции и недискриминации. Администрация ЕС считает деятельность НПО, предоставляющих социальные услуги, частью «социальной экономики». Это понятие в последнее время рассматривается в качестве альтернативы как «государству все-

общего благосостояния», так и «рыночной экономике». Это, прежде всего, означает, что для неправительственных организаций выдвигаются те же критерии свободы создания, деятельности и возможности предоставления социальных услуг.

По мнению Т. Бале, изменения в системе во многом зависят от ее организации – реформы проходят более сложно там, где выше степень децентрализации системы. Автор считает, что, например, в Великобритании существуют гибкие начальные условия для реформ, поскольку основные организации, предоставляющие социальные услуги, находятся в ведении местных властей, а источником финансирования является национальный бюджет. Таким образом, в этой стране реформы протекают легче, чем в Скандинавии, в которой местные власти более независимы (в том числе и в финансовом отношении), а также в Германии и Голландии, где столь влиятелен неправительственный сектор [1, 12].

Меняется и законодательная база, которая влияет на позиции НПО в обществе. Так, страны Европейского союза прошли через различные этапы реформирования, пробуя различные модели организации социальных услуг. Сейчас идут поиски альтернатив и инновационных способов интеграции некоммерческих организаций (государственных и неправительственных) и коммерческих (частных) в единую эффективную систему предоставления социальных услуг. Речь идет о такой системе, которая позволяет клиенту выбирать и получать услуги самого высокого качества при минимальных расходах государства. В нормативных актах стран членов Евросоюза предусматривается участие различных поставщиков социальных услуг, сотрудничество государства с частными и неправительственными организациями, а также акцентируется внимание на предоставлении клиенту права выбора.

Хотя коммерческие (частные) организации как поставщики социальных услуг в некоторых странах Европы (например, Великобритании, Германии) и США являются частью рынка социальных услуг, предоставляемых пожилым людям, инвалидам и другим пользователям, объем их деятельности меньше, чем у некоммерческих организаций. По сути, на рынке социальных услуг большинства стран Европейского союза доминируют некоммерческие организации, предоставляющие социальные услуги, среди которых большая часть – неправительственные организации.

По мнению специалистов некоторых стран (особенно Германии), участие частного сектора на рынке предоставления социальных услуг не только не отражает, но даже противоречит целям и идеям государства социального благосостояния. Выражается опасение в отношении того, что при таком сценарии развития социальных сервисов НПО могут потерять свою привлекательность как организации, базирующиеся на добровольческой основе.

Некоторые авторы отмечают формирование международных организаций, сочетающих в себе сильную ориентацию на рынок с достижением общественных целей [7, 340]. Меняются цели деятельности неправительственных организаций. Если до 1990-х гг. целью их деятельности было достижение солидарности и равенства, то в последнее время под влиянием культуры, детерминированной рынком, на смену им пришли простые цели – предоставление социальных услуг. Экономизация и введение элементов рынка оказывают влияние на условия деятельности в сфере предоставления социальных услуг, в результате чего возрастает значение менеджмента в неправительственных организациях.

Долгие десятилетия неправительственные организации и их члены действовали, руководствуясь исключительно идеями равенства, солидарности, общности. Работающие в них люди зачастую не имели трудового соглашения, регламентирующего их деятельность, время и объем работы. Теперь НПО работают в очень индивидуализированной и рационализированной среде: организация работы и трудовые отношения в таких органи-

зациях осуществляются на основе принципов менеджмента, и их деятельность детально регламентирована правовыми актами. Эти факторы оказывают влияние и меняют статус НПО. В такой ситуации неправительственным организациям важно не потерять свою идентичность, которая лежит в основе их привлекательности как для спонсоров, так и для клиентов. Выражая противоречивые явления в этой области, Л. Айлон рекомендует современным неправительственным организациям активным участникам рынка социальных услуг не забывать о своей основной цели и чаще ориентироваться на нужды клиента, а не на рост занимаемой ими части рынка [5, 130].

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Bahle Th. The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: is the welfare state on the retreat? // Journal of European Social Policy. 2003. № 13(1). P. 5-20.
2. Brooks A. Do Government Subsidies to Nonprofits Crowd Out Donations or Donors? // Public Finance Review, 2003. Vol. 31. № 2. P. 166-167.
3. Flora P. Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II. Berlin, New York, 1986. 158 p.
4. Heinze R., Schmid J., Strunck Ch. Zur Politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion// Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. 1997. № 2. S. 242-271.
5. Ilon N. Can NGOs provide Alternative Development in a Market – Based System of Global Economics? // Current Issues in Comparative education. 1998. Vol. 1. № 1. P. 125-138.
6. Johns G. NGO Way to GO. Political Accountability of Non-Governmental Organizations in a Democratic Society// IPA backgrounder. Vol. 12/3. November 2000. P. 1-14.
7. Stubbs P. International Non-State Actors and Social Development Policy // Global Social Policy. 2003. Vol. 3. № 3. P. 319-348.
8. Weisbord R. The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America. N.Y., Oxford: Oxford University Press, 1989. 140 p.