**Некоммерческий сектор на рынке социальных услуг:**

**к чему ведут полумеры либерализации социальной сферы в России**

**(опыт Санкт-Петербурга)**

Аннотация

Многочисленные реформы, инициированные федеральным правительством в начале 2000-х годов (реформы бюджетной и пенсионной системы, административная и бюджетная реформы) имеют своей целью пересмотр принципов управления социальной сферой и являются яркими показателями трансформации социального государства в России. Эти преобразования подразумевают пересмотр существующего распределения обязательств между государством, рынком и обществом по решению социальных задач. Российские преобразования удовлетворяют двум основным критериям трансформации социального государства – (1) изменение роли государства в социальной сфере от монопольного поставщика социальных услуг к модератору рыночных механизмов и (2) трансформация роли граждан, которые разделяют часть социальных обязательств и становятся покупателями услуг. Согласно теории социального государства, производителем «общего блага» (в частности, социальных услуг) являются не только правительство, но также рынок, семья и объединения граждан. Роль последних становится все более заметной в странах Западной Европы и требует концептуального осмысления, в том числе, в рамках теории трансформации социального государства. В фокусе данной работы – анализ политических мер по вовлечению некоммерческих организаций в сферу производства социальных услуг.

Теоретически, работа вносит вклад в дискуссию о трансформации (попытках либерализации) социального государства в России, предлагая операционализацию этого понятия и аргументируя адекватность применения этой концепции для описания и объяснения причин перехода к новым механизмам аутсорсинга и государственных закупок социальных услуг у некоммерческих организаций (НКО) и малого бизнеса. Анализируя весь спектр механизмов финансирования социальных проектов НКО, анализ делает шаг в понимании особенностей развития сектора в целом и, предлагая классификацию НКО, показывает как особого типа НКО способствуют либо препятствуют трансформации модели взаимоотношений общества и государства в социальной сфере.

Понятие «государства благосостояния» постепенно становится одним из центральных понятий в современной исследовательской литературе, посвященной развитию некоммерческого сектора. Союз, на первый взгляд, содержательно далёких друг от друга концепций, связан с изменяющейся природой самого сектора, присутствие и роль которого в социальной сфере повсеместно увеличивается. А также свидетельствует о пересмотре исследовательской перспективы и концептуального осмысления основания взаимоотношений общества и государства. Так, доминирующим представлением долгое время оставалось представление о конфликтной природе этих взаимоотношений. В то время, как последние исследования все в большей степени склонны подчеркивать взаимодополняющую роль негосударственных (коммерческих и некоммерческих) и государственных структур в процессе поддержания и наращивания социального благополучия. Последние эмпирические исследования и теоретические обобщения показывают, что анализ более общих социально-экономических и политических процессов позволяет объяснить не только объем, но и качественные характеристики «третьего» сектора.

В классической трактовке государство благосостояния определяется как специфическая деятельность государства по обеспечению доходов, здравоохранения, образования, продовольствия и других, общественно значимых благ (Barr, 1998: 7). На более общем теоретическом уровне, исследователи выделяют несколько источников благосостояния общества, которые включают *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). В исследовательской литературе существует критика 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 конфигурации институтов (institutional results), но описывает взаимосвязь между существующими социальными проблемами, и политической борьбой относительно их решения. Эта трактовка становится важной при анализе сущности и причин происхождения и трансформации государства благосостояния. Не вдаваясь в подробности этой дискуссии, для целей этой работы важно зафиксировать, что мера ответственности между общественными, рыночными и государственными институтами за социальное обеспечение определяет ту или иную модель социального государства: *либеральная* (Англосаксонские страны), *консервативная* (континентальная Европы) и *социал-демократическая* (скандинавские страны) (Esping-Andersen, 1999: 18). Таким образом, анализ сложившейся модели социального государства позволяет объяснить не только объем и характер присутствия негосударственных институтов (в данном случае, НКО) в социальной политике.

Общепризнанным феноменом в современном мире является трансформация государства благосостояния. В частности, исследователи подчеркивают влияние неолиберальных тенденций, которые отражаются в пересмотре обязательств по обеспечению социального благополучия граждан между рынком, общественными институтами (семья и объединения граждан) и государством в сторону сокращения роли последнего. Показателем либерализации социального государства является не только сокращение расходов на социальное обеспечение, но и изменение роли государства и общества в решении социальных задач (Cook, 2007). Причины либерализации лежат в необходимости сбалансировать систему управления, переориентировать её на результат и минимизировать издержки (функциональный аргумент теории социального государства), которые возрастают в демократических системах склонных к сохранению и преувеличению социальных обязательств (политический аргумент в теории социального государства). Среди последствий можно назвать увеличение роли негосударственных институтов в производстве социальных услуг, объем, и принципы включенности которых зависят от той или иной модели социального государства. В частности, приватизация социальной сферы в Европе стала важным толчком для развития некоммерческого сектора (Anheier, 2002; Anheier, Carlson, Kendall, 2005).

Наравне с западноевропейскими и постсоветскими (восточноевропейскими) странами, Россия столкнулась с необходимостью реформирования социальной системы и сокращения некоторых социальных обязательств. Самыми яркими примерами может служить монетизация льгот, бюджетная реформа и реформа бюджетной сферы, пенсионная реформа, приватизация собственности и другие преобразования. Сложность оценки предпринимаемых мер состоит в том, что для них с одной стороны, характерна двойственность и неоднозначность, с другой - провалы их исполнения. Несмотря на это, общепризнанным является тот факт, что существующая модель взаимоотношений между обществом и государством претерпевает коренные изменения, сущность и результативность которых нуждается в анализе.

Особое место в проводимых реформах занимает политика в отношении некоммерческих организации и малого бизнеса. В соответствии с европейскими стандартами «хорошего управления» (“good governance”), Министерство экономического развития инициировало серию реформ с целью осуществить приватизацию социальной сферы, создать рынок социальных услуг и передать часть государственных функций общественным институтам[[1]](#footnote-1). В терминах теории государства благосостояния эти задачи можно охарактеризовать как передачу социальных обязательств рынку, гражданам и их объединениям. Отдельным направлением деятельности этого министерства стало развитие социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО)[[2]](#footnote-2). Какие политические меры предприняты для развития «третьего сектора» и каковы более общие тенденции стоят за этими и подобными законодательными новшествами? **Цель данной работы – проанализировать меры по созданию рынка социальных услуг, чтобы понять, как изменяется модель взаимоотношений между обществом и государством в социальной сфере.** Другими словами, анализ проводимой политики в отношении СО НКО позволит охарактеризовать такие значимые критерии трансформации социального государства как увлечение модерации рыночных механизмов предоставления социальных услуг и передача некоторых функций государственных учреждений некоммерческому сектору и малому бизнесу. Можем ли мы говорить о переходе к новым, негосударственным механизмам производства социальных услуг? Если да, то в каких сферах социальной политики происходит этот переход, и каковы его особенности? Ответы на эти вопросы позволят не только понять изменения происходящие в некоммерческом секторе, но и в более общей перспективе описать механику реализуемых политических мер и выделать факторы, которые определяют сохранение «статус-кво» или переход к новым моделям предоставления социальных услуг.

Для решения поставленной исследовательской задачи в работе проведен обзор литературы, позволяющий сделать вывод о необходимости проведение такого анализа и концептуального осмысления происходящих изменений. В теоретической части рассмотрен концепт трансформации государства благосостояния и некоммерческого сектора, которые в совокупности позволяют выделить модели взаимоотношений между обществом и государством. Определение некоммерческих организаций в качестве групп интересов, вовлеченных в тот или иной тип активности, открывает возможности для их классификации. Она становится важной для описания эклектичной природы российского некоммерческого сектора и объяснения роли разного типа НКО в консервировании или стимулировании изменения модели взаимоотношений между обществом и государством. В частности, плодотворным для ответа на поставленный вопрос представляется использование деления на два типа активности заинтересованных групп: производство и перераспределение общего блага (“profit-seeking” activity, “rent-seeking” activity).

Эмпирическую часть работы открывает общая характеристика российского некоммерческого сектора и его особенностей (различная природа организаций и результатов их деятельности, а также проводимая в их отношении политика). Далее проведен подробный анализ и систематизированы существующие механизмы финансирования социальных проектов НКО в Санкт-Петербурге в 2011 и 2012 годах. В частности, подсчитаны объемы финансовых вложений и дана оценка механизмам финансирования с точки зрения их соответствия новым принципам управления. В заключении сделаны выводы о двойственности существующих практик финансирования, направленных, с одной стороны, на передачу части социальных функций НКО и усиление модерационной составляющей деятельности государства, с другой, на сохранение патерналистских способов прямого поощрения организаций, включенных в существующую систему социального обеспечения. В целом, анализ позволяет сделать вывод о том, что преследуя цели сокращения расходов и социальных обязательств (что является признаком трансформации социального государства), федеральное правительство создает законодательные рамки для реструктуризации государственных учреждений и наделения их статусом некоммерческих организаций, а также развивает конкурсные механизмы финансирования социальных проектов НКО.

**Изучение роли «третьего» сектора в социальной политике:**

**обзор исследовательской литературы**

Условно можно выделить несколько направлений в исследовательской литературе, посвященной развитию «третьего» сектора в целом или отдельных некоммерческих организаций (правозащитных, экологических, социальной направленности и т.д.), которые отличаются концептуальными рамками и фокусом анализа. Так, значительная часть работ посвящена роли общественного участия и гражданских организаций в осуществлении контрольной функции по отношению к государству. Теоретическое осмысление этого эмпирического материала в значительной степени связано с концептом гражданского общества и его роли в развитии демократических практик общественного участия. В терминах Саламона и Анхейера, это направление исследований трактует (описывает) природу взаимоотношений между обществом и государством как конфликтую (Salamon, Anheier, 1996). Подавляющая часть этих работ посвящена правозащитной деятельности общественных объединений и защитой интересов определенных социальных групп (Горный, Яницкий). Подобные исследования позволили выявить несколько особенностей российских некоммерческих организаций. Прежде всего, это тесная взаимосвязь многих организаций с органами власти, что привело к необходимости обозначить их новым понятием «ГОНГО» (GONGO - government organized nongovernmental organizations). А также низкая степень вовлеченности волонтеров (непопулярность в обществе и элитарность организаций), что связано во многом с советским наследием (Howard, 2003; Uhlin, 2009). Подавляющая часть этих работ констатирует, что гражданское общество в России слабо развито и практики самоорганизации зачастую не вписываются в нормативные рамки теорий. В результате, многие исследователи с осторожностью относятся к применению этих теоретических рамок и считают их не всегда адекватными для описания российских реалий и предлагают аппелировать к другим подходам (Salmenniemi, 2008: 7; Cox, 2012). Вместе с тем, прогностическая и объяснительная сила теории гражданского общества ограниченна, что не позволяет описывать и объяснять его особенности, природу и тренды развития. Кроме того, такие исследования по определению игнорируют организации, созданные в советское время, поэтому их эмпирическое поле составляют довольно узкий круг организаций, которые не характеризуют сектор в целом.

Отдельную часть исследований составляют работы, посвященные оценке ресурсной обеспеченности и финансовой устойчивости некоммерческих организаций. Методологический подход и теоретические рамки исследований определяют фокус и результаты анализа, которые варьируются от оценки вклада иностранного финансирования (Henderson, 2002; Sundstrom, 2005; Chebankova, 2013, 99) до влияния государственной политики и новых возможностей поддержки НКО (Jakobson and Sanovich, 2010; Javeline and Lindemann-Komarova, 2008; Неправительственные, 2008). Легко предположить (и это видно из выводов упомянутых работ), что оценки исследователей серьезно расходятся в зависимости от выбранного эмпирического материала и соответствующего концепта. Дебат относительно оценки эффектов политики государства в отношении некоммерческих организаций и роли иностранного финансирования свидетельствует о многогранности и комплексности феномена «третьего» сектора, который неравномерно подвержен влиянию одних и тех же факторов. В силу своей специфики, эмпирические реалии не всегда вписываются в концепции, разработанные на материале западных обществ. В связи с этим возникает необходимость тщательно подбирать наиболее адекватный теоретический концепт.

Попытки комплексно охарактеризовать российский некоммерческий сектор предпринимались как зарубежными, так и отечественными исследователями. Одним из самых первых масштабных исследований было реализовано Марком Ховардом (Howard, 2003). Основной его вывод состоял в том, что слабость гражданского общества на постсоветстком пространстве описывается низким уровнем участия граждан в деятельности общественных объединений и подтверждается другими исследованиями (например, индекс CIVICUS; см. Гражданское, 2011: 8). Вместе с тем, исследователи по-разному объясняют низкую степень вовлеченности граждан в деятельность общественных организаций. Так, одной из причин видится советское наследие, а именно, принудительное участие в общественных объединениях, созданных и контролируемых государством (Uhlin, 2009). Исторический детерминизм также присутствует в работе Ховарда, который описывает негативный эффект неформальных социальных сетей для развития гражданского общества (Salmenniemi, 2008: 43; Cox, 2013: 284). В то время как в таких постсоветстких странах, как Венгрия, либеральные реформы в экономике и общее снижение уровня жизни населения видится исследователям в качестве фактора, отвлекшего граждан от участия в политической активности (Cox, 2013: 285). Российские исследователи видят сплочение граждан вокруг таких объединений (например, объединения инвалидов), которым были гарантированы минимальные социальные льготы (Гражданское, 2011: 17). В целом, исследователи сходятся во мнении, что не только советское прошлое, но и роль социальных антрепренеров (в лице западных доноров, бизнеса или государства)[[3]](#footnote-3) имеет большое значение для развития некоммерческого сектора.

Серия исследований посвящена изучению моделей взаимоотношений между некоммерческими организациями и органами власти в российских регионах. Как показывает анализ, в дискурсе присутствует как представление о гражданском обществе, противостоящем государству, так понимание роли НКО как ассистента в решении социально значимых проблем (Белокурова, Ноженко, Торхов, Яргомская, 2004; Белокурова, Яргомская, 2004; Ноженко, 2005).

В исследовательской литературе тема взаимосвязи общественных институтов и трансформации социального государства в России приобретает все больший интерес. Это, с одной стороны, связано с высокой социальной значимостью происходящих изменений, которые затрагивают все российское общество и определяют уровень его благосостояния. С другой, объясняется научной актуальностью 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). В российском контексте такие работы зачастую связаны с инструментальными задачами управления и сфокусированы на оценках эффективности/результативности их деятельности и перспектив развития (Задорин, Зайцев, Римский, 2009). Серия работ посвящена анализу административной и образовательной реформы (Balsevich, Podkolzina, 2011; Алескеров, Головщинский, Клименко, 2006; Стародубцев, 2011; Magun, 2011), пенсионной реформы и последствиям монетизации льгот (Обзор, 2007). Политические причины пересмотра модели социального государства проанализированы в работах как зарубежных, так и российских авторов (Cook, 2007; Magun, 2011).

Отдельный пул работ посвящен анализу новых управленческих практик, связанных с внедрением принципов нового общественного управления (“new public management”) в социальной сфере, в том, числе, оценки механизма государственного заказа (Аналитическая, 2011; Романова, Ярская-Смирнова, 2007). Таким образом, подавляющая часть работ либо посвящена анализу причин и последствий проводимых реформ, либо детальному их описанию и оценке. Вместе с тем, появляются исследования, которые рассматривают трансформации в системе управления социальной сферой в комплексе с развитием «третьего сектора». Среди таких работ можно назвать серию российских исследований, посвященных анализу и оценке механизмов межсекторного взаимодействия в рамках концепции публичной политики также можно отнести к блоку работу (Никовская, Якимец, 2010). А также анализу региональных случаев трансформации социальной политики и её воздействию на практики гражданской активности (Kulmala, 2011; Kay, 2011; Hemment, 2009). Обращаясь к анализу определенного рода организаций внутри некоммерческого сектора (начиная от ветеранских организаций и заканчивая проправительственными движениями «Наши» и «Молодая Гвардия»), авторы констатируют изменение практик взаимоотношений между общественными структурами и государственными институтами в некоторых сферах социального обеспечения.

Как показывает обзор исследовательской литературы, вопрос о факторах развития некоммерческого сектора в России остается открытым и с точки зрения теоретического осмысления, и с точки зрения эмпирического анализа. Так, адекватную оценку влияния перехода к новым принципам управления социальной сферой на развитие некоммерческого сектора можно дать при условии учета всего комплекса организаций и многообразия их форм взаимодействия с государством. Сложность (комплексность) структуры некоммерческого сектора выходит за рамки известного «дуализма» (противопоставления) - старые организации советского типа против новых общественных объединений и приводит к методологическим сложностям эмпирического анализа. Что, как правило, влечет за собой две исследовательские стратегии: (1) сужение эмпирического поля анализа до НКО по сфере или направлению деятельности (экологические организации, правозащитные объединения) или (2) обобщения очень высокого порядка. В первом случае картина остается неполной, а во втором – слишком общей. Таким образом, одна из задач данной работы состоит в анализе структуры некоммерческого сектора и создании классификации организаций, которая позволила бы содержательно описать максимальный круг активности объединений граждан.

Сложность в оценке влияния трансформации социальной политики состоит в неоднозначности самих реформ, их неполной реализации и даже отказа от дальнейшей реализации. Кроме того, проводимые исследования зачастую сконцентрированы на самих реформах (policy analysis) и не вписывают развитие некоммерческих организаций в соответствующий контекст. Как показывает анализ исследовательской литературы, «третий» сектор находится на периферии исследований, сфокусированных на изменениях принципов управления социальной политики. Вторая задача данной работы состоит в том, чтобы систематизировать политические меры, которые способствуют изменению роли некоммерческих организаций в сфере предоставления социальных слуг. И показать неоднозначность преобразований и практик их реализации со стороны различных сегментов некоммерческого сектора.

Таким образом, представленная работа призвана расширить эмпирическое поле анализа и включить организации, в том или ином качестве задействованные в выполнении социальных проектов. Это позволяет проанализировать российский некоммерческий сектор как единый феномен, а также выявить многоплановость природы некоммерческих организаций и их специфическую роль в поддержании или сопротивлении новым механизмам оказания социальных услуг. Концептуально работа вносит вклад в разработку тезиса о взаимосвязи трансформации модели социального государства в России и изменением роли общественных объединений в социальной сфере.

**Трансформация социального государства:**

**возможности и ограничения концептуализации происходящих изменений**

Переход к новым формам управления социальной политикой является результатом осознанного политического выбора западных правительств и стал ответом на вызовы экономического кризиса 70-х годов. Появление и бурное развитие государства благосостояния в XX веке способствовало расширению сферы услуг (прежде всего, социальных), выполнение которых было гарантировано государством. Однако новые, неблагоприятные экономические условия поставили под вопрос целесообразность существующей системы управления социальной сферой. Результатом стала трансформация (либерализация) государства благосостояния, для которой характерно снижение роли государства в непосредственном обеспечении населения социальными услугами и сокращение соответствующих затрат, развитие социального предпринимательства и прихода негосударственных институтов на рынок социальных услуг, кристаллизация стратегий граждан-покупателей (а не пассивных потребителей) социальных услуг. Неолиберальные тренды последних десятилетий порождают спрос на негосударственные институты и механизмы, способные снять с государства часть обязательств.

Трансформация принципов государства благосостояния стала действительно общемировым трендом и началась с рационального выборы нового политического курса несколькими политическими лидерами. Пионерами в этом направлении стали англосаксонские страны. Так, классическим примером является Великобритания начала 80-х годов. Получив мандат премьер-министра, 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).[[4]](#footnote-4) Президентство Рональда Рейгана в США связано с ослаблением государственного регулирования промышленности и сельского хозяйства. Основными принципами нового политического курса стала ориентация на рыночные механизмы и потребности покупателей соответствующих социальных услуг. Постепенно новые принципы управления социальной и экономической сферой легли в основу менеджмента ведущих европейских стран. Так, несмотря на то, что в Германии изменения государственного обеспечения социальных гарантий никогда не было в политической повестке дня, эксперты в области социальной политики стали все больше придерживаться неолиберального подхода в конце 1980-х годов (Zimmer, 2001: 120). Как видно на примере Германии, неолиберальный сдвиг не всегда присутствует в политическом поле в качестве идеологических принципов, однако реализуется при этом на уровне конкретных мер. Эту важную особенности необходимо подчеркнуть, поскольку она в полной мере относится и к российскому случаю, речь котором пойдет чуть позже.

Классик современного неолиберального подхода Дэвид Харлей выделяет несколько ключевых показателей перехода к либеральным принципам управления социальной сферой: приватизация, ослабление государственного регулирования (deregulation) 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 администрирования и их замещение рынком социального обеспечения и приватизацией системы социального обеспечения) (Cook, 2007: 10). В целом, можно выделить несколько критериев, которые бы позволили охарактеризовать (либерализацию) трансформацию социального государства. Эти критерии и будут использоваться для анализа российского случая, чтобы в дальнейшем показать, каким образом законодательство о некоммерческих организациях вписывается в неолиберальные тренды:

1. Изменение роли государства в системе социального обеспечения.

Показателем этих изменений 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. В частности, новый публичный менеджмент (new public management) и различные способы аутсорсинга свидетельствуют о применении бизнес стратегий с целью снижения издержек и повышения эффективности управлении. Результатом является расширение контролирующих функций государственных органов (например, по созданию благоприятного налогового режима) и децентрализация процесса управления (посредством внедрения механизмов государственных закупок).

1. Сокращение государственных расходов на социальные программы.

Это сокращение отчасти является производной от изменений первого порядка, поскольку конкурсные процедуры позволяют выбрать менее затратные проекты и произвести приватизацию зачастую экономически неэффективных государственных учреждений социального обеспечения.

Сокращение выплат неблагополучным семьям, так называемый материнский капитал, пенсионная реформа и формирование минимального набора социальных услуг, оказываемых органами социальной защиты вместе с поощрением изменения системы финансирования государственных учреждений (внедрение принципов проектного менеджмента, который подразумевает выделение средств под конкретные проекты, а не сметное финансирование) должны способствовать снижению государственных социальных расходов.

1. Изменение роли граждан.

Ориентация на потребности покупателя (минимальный пакет государственных услуг, адресная помощь неблагополучным семьям и гражданам) вместо эгалитаризма и равенства. Таким образом, для получения социальных бенефиций от государства, граждане должны быть стать активными информационно подкованными «покупателями». Кроме того, показателем может служить увеличение объема социальных инвестиций граждан: медицинское страхование, приватизация собственности и т.д.

Несомненно, посткоммунистические страны столкнулись с задачей преобразования социальной системы в особых условиях. Учитывая отсутствие альтернативных форм обеспечения социальных гарантий в советское время (помимо государственных) стоит, по-видимому, говорить не столько о трансформации, сколько о формировании государства благосостояния. В целом, посткоммунистические системы социального обеспечения отличаются широкими социальными гарантиями, признанными государством (что характерно для универсалистской модели) в сочетании с ограниченным, стратифицированным доступом к некоторым из них (что является признаком консервативной модели) (Cook, 2007: 9). Возможности для трансформации этой смешанной модели возникли под влиянием определенных политических условий.

Так, по мнению Линды Кук, унаследованная с постсоветских времен бюрократия, задействованная в системе социального обеспечения, стала ярым противником реформ в 1994 – 1999 гг. (Cook, 2006: 6). Вместе с консервативными политическими партиями, представленными в национальном парламенте, заинтересованным группам удалось противостоять коренным социальным преобразованиям. Однако после 1999 года в России значительно ослабли институты представительства, что с одной стороны, открыло возможности для начала широкомасштабных реформ (что не было возможным в 90-е годы), с другой – позволило узкому кругу элиты лоббировать свои интересы в условиях отсутствии открытой дискуссии. Так, политическая победа сконструированных элитами партий власти на выборах в Государственную Думу в 1999 году (Единство, Отечество – Вся Россия, Народные депутаты и Регионы России) и создание на их основе коалиции, лишило консервативные политические партии возможности лоббировать и отстаивать свою повестку дня (Cook, 2007: 163). Это позволило либерально настроенному экспертному сообществу притворить в жизнь серию реформ, которые, впрочем, не отличались последовательностью и совпадали с консервативными мерами, инициированные ведомствами, представляющими интересы бюрократии, задействованной в социальной сфере.

В начале 2000-х годов Центр стратегического планирования Германа Грефа[[5]](#footnote-5) инициировал проведение крупномасштабной реформы системы управления в России. По сути, административная и бюджетная реформы, а также некоторые социальные реформы (монетизация льгот, изменение пенсионной системы, приватизация государственных учреждений) направлены на повышения 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 чрезмерное государственное регулирование и переложить часть этих социальных обязательств на граждан, рыночные механизмы и общественные институты (прежде всего, малый бизнес и НКО).[[6]](#footnote-6)

В сложившихся политических условиях ведущую роль в формировании политического курса сыграло экспертное сообщество. Так, при поддержке Минэкономразвития в разработке реформ участвовали: группа «Развитие общественных институтов» Стратегии – 2020 и Центр изучения гражданского общества НИУ «Высшая школа экономики» (Москва),[[7]](#footnote-7) а также НП «Юристы за гражданское общество». Аналитическое сопровождение осуществляла Бостонская консалтинговая группа (The Boston Consulting Group). В частности, предложения по формированию категории социально ориентированных НКО, создание системы финансовой и инфраструктурной поддержки НКО, реорганизации государственных и муниципальных учреждений были сформулированы в аналитических докладах этих организаций и в той или иной степени принимают форму политических решений. Противовесом этой заинтересованной группы стали министерства и ведомства, которые отвечали за социальную политику и противодействовали снижению затрат, децентрализации и приватизации (Cook, 2007: 27). Результатом противостояния этих ведущих заинтересованных групп стали двойственные политические меры, о чем свидетельствует анализ по трем выделенным критериям: изменение роли (1) государства и (2) граждан в системе социального обеспечения, а также сокращение социальных расходов (3).

*Изменение роли государства* происходит за счет создания рынка социальных услуг и усиления регулятивных функций государственных органов. Одним из механизмов создания этого рынка является 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 расширение спектра выполняемых процедур.

Инерция бюрократических институтов может быть продемонастирована, например, желанием поддерживать одни и те же, привычные в работе организации.

Метафора – гаджеты должны уменьшать объем работы, но по факту, они просто меняют набор необходимых действий, в том числе, по контролю за ними.

*Сокращение социальных расходов*, в общем, не происходит в России. Если взять за показатель долю социальных расходов от ВВП, то в России этот показатель составляет 23% (социальная политика) и 14,2% (социальная защита) от ВВП в 2010 году[[8]](#footnote-8), что в целом равняется 37,2% и представляет средний показатель по сравнению с другими странами. 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 года[[9]](#footnote-9). Так, наравне с приватизацией социальной сферы и собственности, пенсионной реформы и монетизации льгот, реализуются программы поддержки материнства и детства (материнский капитал)[[10]](#footnote-10), приоритетные национальные проекты (в сфере здравоохранения, образования, доступного жилья и сельского хозяйства). Эти меры свидетельствуют об инерциях патерналистской модели управления социальной сферой (Hemment, 2009: 36). Несмотря на это, попытки снизить затраты также заслуживают рассмотрения.

Основным стимулом для этого служит неблагоприятная внешнеэкономическая конъюнктура, которая стимулирует сокращение социальных расходов и обязательств в России. Об этом, в частности, 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 проекта материнского капитала в 2011 году составляли львиную долю от прямых государственных расходов на социальную поддержку и равнялись 171,2 млрд. рублей[[11]](#footnote-11). Сокращение этих расходов наравне с урезанием пенсионных выплат, несомненно, свидетельствует об изменении тенденции к увеличению социальных гарантий. Также одним из механизмов сокращения расходов является 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».

Кроме того, оптимизация деятельности учреждений образования и здравоохранения и изменение принципов их финансирования (проектный менеджмент) также является механизмом сокращения расходов. Оптимизация линейки предоставляемых государством услуг может привести к тому, что учреждения потеряют финансирование услуг, выходящих 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.

*Изменение роли граждан* как показатель либерализации в значительно большей степени выражен в российских реалиях. Так, приватизация собственности подтолкнула к необходимости создания общественных органов управления (товариществ собственников жилья - ТСЖ) и возложение на граждан обязательств по содержанию и обеспечению благоустройства жилищной инфраструктуры (жилищной собственности). Помимо этого, развитие рынка медицинских услуг, включая страховые компании, также способствовала увеличению степени ответственности граждан в обеспечении социального благополучия. Одним из принципов реформирования социальной сферы является адресность, то есть ориентация на категорию самых нуждающихся граждан. Однако, это подразумевает также и активную роль самих граждан в поучении 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. Таким образом, изменение роли граждан происходит также только частично и связано с увеличением благосостояния населения, способного стимулировать спрос на негосударственные социальные услуги.

Таким образом, теория заинтересованных групп становится полезной для объяснения анализа факторов, способствующих / противодействующих реформированию управления социальной и экономической сферами. Так, исследователи приходят к выводу о том, что чем лучше представлены интересы различных социальных групп, тем вероятнее сохранение статус-кво в проводимой политике.

В классической работе, посвященной заинтересованным группам «Возвышение и упадок наций» Манкур Олсон, показывает, что хорошо организованные бизнес структуры способны эффективно лоббировать свои интересы и противодействовать реформам, в силу своей способности преодолевать проблему «фри-райдерства» (free-rider problem), обеспечивая своим членам селективные стимулы для участия в коллективных действиях (Olson, 1982: 34). Существование таких стимулов приводит к появлению распределительных коалиций (redistributive coalitions), основная функция которых состоит в том, чтобы использовать преимущества проводимой политикой. Именно поэтому, хорошо организованные группы не заинтересованы в изменении политического курса и будут противостоять инновациям. Таким образом, теория заинтересованных групп объясняет значимость заинтересованных групп в создании инерции проводимым реформам в России.

Так, несмотря на то, что ограничение политического представительства широких слоев населения сыграло решающую роль для начала реформирования социальной сферы в начале 2000-х годов, функциональное представительство заинтересованных групп (прежде всего, элиты социального сектора и заинтересованной части бюрократии) позволило сохранить некоторые привилегии. Лоббирование интересов встроенных в существующую систему игроков привело к двойственной политики, которая сочетает в себе элементы либерализации с сохранением некоторых признаков старой системы. Так, лидеры профсоюзов и ассоциации ректоров выступили в качестве таких заинтересованных стейкхолдеров. Об этом свидетельствуют результаты нескольких исследований. Оценивая попытки федерального правительства внедрить либеральные принципы управления в системе высшего образования, Артемий Магун отмечает противодействие консервативного постсоветского истеблишмента (Magun, 2001). Анализ опыта внедрения единого государственного экзамена, в качестве инновационного механизма реформирования системы высшего образования, также показывает «важность формирования коалиции поддержки между ведущими заинтересованными группами и ограничение возможностей для отстаивания альтернативных позиций в условиях нарастания авторитарных тенденций» (Стародубцев, 2011). Таким образом, теория и эмпирический анализ показывают значимость (политического и функционального) представительства интересов и их согласования для адекватной реализации реформ. Именно деятельность консервативных групп давления (welfare stakeholders), куда включены и некоммерческие организации, создает противодействие реформам. Результатом влияния групп интересов становится фрагментированная политика, для которой характерны тренды в сторону «государственной» модели (statist model) (Cook, 2011: 14).

В этом контексте преобразования, коснувшиеся «третьего сектора», также встречают инерцию со стороны определенных заинтересованных групп (региональных властей СПб: закон о СО НКО, недоверие НКО в интервью, представительство в консультативных органах).

В какой степени эти процессы затрагивают современную Россию и можно ли однозначно говорить о либеральной направленности реформ в социальной сфере? Для этого необходимо вернуться к тем критериям, которые свидетельствуют о неолиберальных трендах.

Отдельная часть этих преобразований связана с развитием «третьего» сектора. О стратегической значимости этого направления свидетельствует, в том числе, тот факт, что в апреле 2011 года полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций на уровне российского правительства были переданы Министерству экономического развития.[[12]](#footnote-12)

Одним из эффектов неолиберального сдвига стало увеличения численности некоммерческого сектора во всех европейских странах и США (Anheier, 2002; Salamon, 2001). Несомненно, это подразумевает не только количественные, но и качественные преобразования некоммерческого сектора. Так, появление на рынке социальных услуг НКО приводит к маркетизации и росту профессионализма НКО, которые становятся производителями особых социальных услуг. Примером 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). Таким образом, опыт стран Европы и Латинской Америки показывает, что либерализация влечет за собой переформатирование взаимоотношений между обществом и государством, а именно, стимулирует развитие некоммерческого сектора и приводит к изменению его качественных характеристик. Особенности трансформации социального государства в современной России, между тем, накладывают свой отпечаток на роль «третьего» сектора и тренды его развития.

Среди последствий этих трансформаций также можно назвать кризисы некоммерческого сектора, которые сложно преодолеть на эмпирическом уровне. Меняя природу некоммерческого сектора, эти кризисы становятся препятствием для использования сложившихся теоретических моделей и требуют новых концептуальных обобщений и перспектив для анализа. В частности, нерелевантными и требующими пересмотра являются представления о том, что «третий» сектор основан на деятельности небольших групп граждан, которые решают локальные проблемы, привлекая волонеров и частные пожертвования (Salamon, 2001: 25).

**Выводы по главе**

Так, для либерализации социального государства характерно сокращение расходов на социальные нужды, развитие рыночных механизмов обеспечения граждан социальными услугами и увеличение роли общества (прежде всего, семьи и общественных ассоциаций граждан) в решении некоторых социальных вопросов (например, обязательное медицинское страхование, уход за пожилыми людьми и детьми). Российские трансформации носят многоплановый характер и попадают в фокус анализа под различным теоретическим углом.

Теория государства благосостояния говорит о двух причинах его трансформации: экономическая эффективность государства в производстве общего блага и политическая значимость общественной поддержки. Линда Кук, отвечая на вопрос, почему происходит трансформация социального государства в РФ, говорит об отсутствии экономической необходимости или давления извне. Более того, ни в российском обществе, ни на уровне политического представительства партий эти идеи не артикулируются. В том числе, по этой причине все изменения носят скрытый, технический характер, маскируемые яркими шагами политического лидера страны, связанные с продвижением идей государственных гарантий и ответственности за благополучие граждан.

Развитие финансовых механизмов поддержки общественно значимых проектов: государственный заказ, субсидии для НКО, президентский грант, правительственные программы поддержки СО НКО (инфраструктурная поддержка). Дело не только и не столько в увеличении объемов финансирования проектов НКО, но в том, что Минэкономразвития развивает правовые механизмы, которые поощряют развитие сектора (инфраструктурная поддержка – помещение на льготных условиях, норма, которая существует в региональном законодательстве и дополнительно прописана в правительственных программах поддержки СО НКО), упрощенное налогообложение (ЕСН) и финансирование инфраструктурных проектов (обучение и передача лучших практик). Политика, таким образом, предполагает создание условий для функционирования некоммерческого сектора, что скорее свидетельствует о «либеральных» интенциях». Однако, характер распределения средств для этих проектов и присутствие закрытых практик финансирования «своих» организаций скорее символизирует о «корпоративном» тренде.

**Особенности развития российского некоммерческого сектора:**

**модель «запоздалой демократизации»**

Как показывают исследования, отличительной чертой российского «третьего сектора» является его сложная и неоднородная структура. Исследователи характеризуют его как «комбинированное гражданское общество», состоящее из заинтересованных групп, созданных в советское время, и организаций, появившихся в позднесоветское время и в начале 90-х годов (Cox, 2012). Отличительной чертой постсоветских общественных объединений является преобладание экспрессивной функции (спорт, организация досуга, профессиональные объединения и др.) (Salamon, Sokolowski, 2010). Организации, ориентированные на предоставление социальных услуг, стали появляться только в начале 90-х годов с появлением западных фондов и альтернативных источников финансирования. Различная природа организаций отражается и в особенностях деятельности и во взаимоотношениях с органами власти. Так, многие ветеранские организации, созданные еще в советское время, заинтересованы в сохранении льгот и выделении средств на целевой основе. В то время как НКО «новой волны» готовы к конкуренции и лоббируют перевод финансирования всех организаций на основе открытого конкурса. В силу этих причин, в некоммерческом секторе нет консенсуса относительно внедряемых инноваций. И на федеральном и на региональном уровне присутствуют группы интересов, отстаивающие альтернативные позиции. «Третий» сектор в Германии также разделен: (Anheier, Priller, Zimmer, 2000).

Результаты сравнительного исследования гражданского общества показывают, что российский случай относится к модели «запоздалой демократизации», для которой характерны относительно небольшая численность граждан, работающих в некоммерческом секторе, незначительная государственная поддержка и ограниченность волонтерской базы общественных объединений (Salamon, Sokolowski, 2010: 3). Несколько показателей используется для определения той или иной модели:

* доля граждан, работающих в некоммерческом секторе (workforce size);
* доля граждан, участвующих в деятельности НКО в качестве волонтеров (volunteer share);
* государственная поддержка (government support).

Объем некоммерческого сектора определяется по уровню вовлеченности экономически активного населения в деятельность некоммерческих организаций. Эмпирические данные показывают низкий уровень вовлеченности граждан в деятельность некоммерческих организаций в России (Howard, 2003; Мерсиянова, 2011). В целом, доля, вовлеченного в деятельность некоммерческого сектора по состоянию на 2010 год, 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. Так, 53% всех американских общественных организаций работают в сфере здравоохранения (например, поликлиники имеют статус НКО). 45% всех НКО в Великобритании задействованы в науке и образовании (Salamon, Anheier, 1996: 8).

Реформирование государственных и муниципальных учреждений (реформа бюджетной сферы), а также приватизация собственности и возникшая в связи с этим необходимость создания общественных органов управления (товариществ собственников жилья - ТСЖ) стали толчком для увеличения численности НКО. На основании ФЗ № 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 3 типа новых некоммерческих организаций: бюджетное, казенное или автономное учреждение. В соответствии с Жилищным кодексом РФ (от 29.12.2004 N 188-ФЗ), товарищество собственников жилья является некоммерческой организацией (Раздел VI, глава 13, статья 135). Таким образом, бюджетная реформа и 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, численность НКО увеличилась на 73 816 организаций (на 1 января 2009 года общая численность составляла 360 000 единиц).[[13]](#footnote-13) Этот прирост произошел в основном за счет увеличения численности ТСЖ. За один год (с 2008 по 2009 год) число ТСЖ увеличилось на 20 000 организаций. Кроме того, в рамках реформы бюджетной сферы с января 2011 года началась активная реорганизация государственных и муниципальных учреждений. По данным исследований, на 1 января 2011 года численность этих учреждений составила 198 397 единиц, а именно, 31,4% от общей численности российского некоммерческого сектора (Мерсиянова, 2011: 18). Таким образом, либерализация социальной сферы стала стимулом для увеличения объема некоммерческого сектора. Каковы последствия этих преобразований в продвижении качественных изменений?

Анализ процесса преобразования государственных учреждений Санкт-Петербурга позволяет сделать вывод о том, что власти города стремятся найти компромисс, делая выбор между новым правовым статусом для государственных (муниципальных) учреждений, которые подразумевают разную степень зависимости (прежде всего, финансовой) от своего учредителя (орган государственной или муниципальной власти). Так, на основании Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 16.09.2008 №1182 (редакция от 21.02.2012 г.) была преобразована 31 организация: 3 казенных учреждения (источником финансирования является бюджетная смета, отсутствие автономии управления), 27 бюджетных учреждений (источники финансирования: субсидии и средства, невысокая степень автономии управления), 1 автономное учреждение (источники финансирования: субсидии, высокая степень свободы управления). Вместе с тем, опыт Ленинградской области показывает, что муниципальные учреждения, сменившие нормативно-правовую форму, вынуждены возвращаться к прежней. Основная причина в том, что они оказались неспособными организовать финансовую деятельность в соответствии с требованиями, предъявляемыми НКО (а именно, подавать заявки на государственное финансирование для получения субсидий и отчитываться по предоставленным средствам). Для более полной оценки происходящей реорганизации требуется подробный анализ региональных случаев. Однако, на основании экспертных оценок и приведенных эмпирических данных можно сделать вывод о том, что состав «третьего сектора» пополнился значительным числом организаций, которые по природе являются частью государственного сектора. Особой характеристикой сектора становится включенность в систему социального обеспечения и государственных социальных программ, что подразумевает бюджетное финансирование.

Важным законодательным новшеством последних лет стало закрепление нового понятия социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО). Эти особого род организации оказывают социальные услуги населению и должны по идее законодателя взять на себя часть социальных обязательств.[[14]](#footnote-14) Категория социально-ориентированных НКО впервые 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". Именно статус социально ориентированной организации дает возможность принимать участие в конкурсах на получение финансирования.

В соответствии с законом о поддержке социально-ориентированных НКО уполномоченные органы будут создавать реестр СО НКО региона. В Санкт-Петербурге этим органом является комитет по социальной политике. Присутствие НКО в реестре определяет доступ к налоговым льготам и возможности участия в конкурсах на финансирование общественно-полезной деятельности. Как отметила в своем интервью, директор филиала международного центра некоммерческого права в РФ ДарьяМилославская, «сначала планировалось, что будет реестр организаций, 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».[[15]](#footnote-15) Таким образом, включение в реестр определяется не на основании объективных критериев оценки деятельности НКО (как это реализуется в ряде западноевропейских стран), а по факту предоставления ей финансовой поддержки со стороны государства. Этот принцип также демонстрирует поддержку определенного рода НКО, которые уже получают (или получали) государственное финансирование и лоббирование определенного круга организаций. Статус социально ориентированной организации важен не только для получения поддержки, но и для использования возможностей льготного налогообложения.[[16]](#footnote-16)

Вторым важным фактором, который характеризует модель «запоздалой демократизации» является государственная поддержка сектора. За последние несколько лет ситуация с финансированием НКО из бюджета серьезно изменилась. В 2006 году стартовала программа президентских грантов, которая подразумевает ежегодный конкурс для НКО на поддержку образовательных, исследовательских и социальных проектов. Общая сумма распределяемых средств выросла с 600 млн рублей (в 2006 году) до 1 000 млн рублей в 2011 году. Кроме этого, в 2011 году Министерством экономического развития впервые была реализована федеральная правительственная программа поддержки СО НКО. По результатам конкурса между некоммерческими организациями федерального и регионального уровня было распределено 880 млн рублей. Кроме этих двух крупномасштабных финансовых механизмов, на уровне регионов реализуются программы распределения средств между НКО на конкурсной основе. Общая сумма денежных средств в 2011 году составила 9 300 млн рублей. По результатам этих трех конкурсных механизмов финансирования, в 2011 году на проекты НКО было выделено 11 180 млн рублей:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № | **Наименование финансового механизма** | **Общая сумма (2011 год)** | **Общая сумма (2013 год)** |
|  | Программа президентских грантов | 1 000 млн рублей | 2,3 млн рублей |
|  | Региональные программы | 9 300 млн рублей |  |
|  | Программа поддержки СО НКО | 880 млн рублей | (280 млн рублей – СО НКО, федеральный конкурс) + 630 млн рублей = 910 млн рублей |
|  | **Итого:** | **11 180 млн рублей[[17]](#footnote-17)** |  |

Анализ показывает, что организации, включенные в систему социального обеспечения еще с советских времен, вовлечены в систему целевых механизмов распределения средств. На федеральном уровне ярким примером может служить программа поддержки ветеранов и профсоюзов Министерства здравоохранения и социального развития (до своей реорганизации в мае 2012 года), на основании которой целевым образом распределись средства среди организаций, включенных в закрытый список. Общая сумма финансирования в 2011 году составила 850 млн рублей.[[18]](#footnote-18) Кроме того, на региональном уровне также существуют подобные финансовые механизмы.

Также примером целевого распределения средств являются депутатские поправки в бюджет Санкт-Петербурга. Анализ целевого финансирования НКО из бюджета Санкт-Петербурга в 2010 и 2011 году показал, что на основании депутатских поправок в бюджет города политические партии ежегодно выделяют 97,5% (379 604 900 рублей в 2010 году) и 92,3% (481 076 000 рублей в 2011 году) от общей суммы региональных субсидий для НКО.[[19]](#footnote-19) 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 организации различных родов войск, а также инвалидов.

**Формирование рынка социальных услуг: опыт Санкт-Петербурга**

Новым механизмом финансирования СО НКО являются *правительственные программы* *поддержки социально-ориентированных НКО*, которые, вместе с тем, в большей степени направлены на поддержку организаций, чем на компенсацию тех услуг, которые они реализуют. В 2011 году впервые была реализована федеральная программа, общий объем финансирования которой, составил 742,1 млн. рублей. Большая часть – 600 млн. рублей была переведена на поддержку региональных правительственных программ, 132 млн. рублей было выделено на поддержку СО НКО по результатам федерального конкурса. Из оставшейся суммы 6 млн. рублей было потрачено на проведение научных исследований и 3,2 млн. рублей – на информационную поддержку правительственной программы. По результатам конкурсного отбора, 49 регионам были выделены средства на финансирование региональных правительственных программ, которые предполагают выделение средств из местного бюджета. Санкт-Петербург также попал в число этих регионов и поучил наибольший размер субсидий (по сравнению с другими регионами) – 37 591 тыс. рублей. По результатам регионального конкурса финансовую поддержку получили 69 некоммерческих организаций и общественных объединений. По результатам федерального конкурса несколько организаций из Санкт-Петербурга получили финансирование, в их числе «Благотворительное общество «Невский ангел» и Санкт-Петербургская благотворительная организация «Центр развития некоммерческих организаций».[[20]](#footnote-20)

Оценивая процедуры принятия правительственных программ и конкурсный отбор, эксперты Центра антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл – Р обнаружили несколько ограничений проведения конкурсов. Так, имели место корректировки региональных правительственных программ после их оценки Министерством экономического развития РФ. Состав конкурсных комиссий во многих регионах несбалансирован, а именно, более 50% членов комиссии – государственный служащие. Так, в Санкт-Петербурге, 17 членов комиссии (общая численность комиссии – 21) – государственные служащие. Кроме этого, в некоторых регионах, к которым относится и Санкт-Петербург, срок проведения конкурса был чрезвычайно сжатым. В нашем регионе он составил 7 дней, что не способствовало открытости проведения конкурса и доступности информации для всех потенциальных участников. ПО результатам анализа эксперты приходят к выводу, что проведение конкурсов проходит с «низкой степенью прозрачности и при отсутствии реально действующих механизмов снижения коррупционны рисков».[[21]](#footnote-21)

*Государственный заказ* также является относительно новым механизмом финансирования проектов НКО. Как показывает анализ Санкт-Петербургского портала государственных закупок и обзор рабочей группы «Развитие общественных институтов» (Стратегия 2020), этот механизм привлечения некоммерческих организаций является маргинальным. Прежде всего, потому что эта сфера монополизирована государственными и муниципальными учреждениями.[[22]](#footnote-22) 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. Следует отметить, что одним из препятствий для НКО является тот факт, что в конкурсе на предоставление государственного заказа в подавляющем большинстве участвуют крупные лоты, которые требуют наличия у организаций инфраструктуры (например, организация детского отдыха). Этого, конечно, НКО не могут себе позволить. Вместе с тем, многие СО НКО города Санкт-Петербурга являются производителями комплексных, высокоспециализированных услуг, которые не выставляются на конкурс. Более того, Постановлением Правительства Санкт-Петербурга был принят «рациональный набор социальных услуг», который и будет закупаться у альтернативных поставщиков. Такое ограничение, несомненно, противоречит логике формирования рынка услуг, ориентированного на потребности граждан. Таким образом, 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 участвовали в конкурсах на государственный заказ, среди них можно назвать некоммерческое партнерство «Доверие» и Санкт-Петербургская общественная организация «Врачи детям».

Так, на основании Закона Санкт-Петербурга «О заказе Санкт-Петербурга» (с изменениями от 31.12.2003 года) в статье 6 указано, что 5% от суммы средств, предусмотренных на финансирование закупки продукции для государственных нужд Санкт-Петербурга, могут быть распределены без проведения торгов. 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.

Позитивная дискриминация в отношении СО НКО, учредителями которых не являются федеральные или региональные органы государственной власти (федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг государственных и муниципальных нужд №44-ФЗ, вступит в силу в 2014). Так, 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 миллионов рублей.

Межрегиональная общественная организация «Ассоциация ветеранов, инвалидов и пенсионеров» (АВИП) реализует национальную программу «Бабушка и дедушка -онлайн». Соглашение подразумевает совместную реализацию программы массового обучения граждан пожилого возраста основам ИКТ и получению государственных услуг в электронном виде. АВИП реализует многочисленные социально-значимые проекты, в том числе, программа оказания помощи по защите гражданских прав и решения спорных вопросов в различных сферах жизни и деятельности инвалидов, ветеранов; программа оказания гуманитарной помощи; программа «социальная сервисная служба»; программа «социальный туризм для людей пожилого возраста».

Подводя небольшой итог, следует отметить, что механизм государственного заказа как рыночный механизм предоставления социальных услуг, чрезвычайно ограничен и требует реформирования. Прежде всего, важным представляется нивелирование монополии государственных учреждений и создание условий для 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 отражает 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, ставит НКО в неравные условия по сравнению с коммерческими организациями и государственными (муниципальными) учреждениями. Таким образом, новое законодательство не всегда отвечает сложившимся условиям и практикам предоставления социальных услуг в регионе, что тормозит внедрение рыночных механизмов финансирования социальных проектов и включения некоммерческого сектора в систему социального обслуживания.[[23]](#footnote-23)

**Выводы**

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. Однако, качественно, российский «третий сектор» приобрел такие характеристики, которые не свойственны моделям, возникшим в странах Западной Европы. Речь идет о системной включенности значительной части НКО в систему социального обеспечения и зависимость от бюджетного финансирования. Конечно, процесс реформирования только начался и возможно, со временем, могут наметиться и другие тенденции. Вопреки предположениям, основанным на опыте стран Восточной Европы и Латинской Америки, маркетизация сектора и рост профессионализма не происходит. Как видно из анализа, изменение двух параметров модели «запоздалой демократизации» - увлечение объемов правительственной поддержки и численности сектора – не приводят пока к качественным изменениям.

Как показывают исследования, анализ конфигурации заинтересованных групп важен для понимания причин выбора политического курса и принимаемых политических решений. При этом функциональное представительство оказывает не менее важным, чем политическая конкуренция партий. Так, ограничение количества (и качества) представленных партий в федеральной легислатуре открыло возможности для проведения либеральных реформ. Однако 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, одерживающие существующие монополии и целевое использование средств. Как видно из анализа, часть некоммерческих организаций встроена в эту систему. Прежде всего, это «старые» организации, вышедшие из советского времени. Они являются заинтересованной группой, которая получает выгоды из сложившейся системы и имеет серьезную поддержку в обществе.

Для ответа на вопрос о факторах, которые определяют успешный переход к новым принципам правления социальной сферы, предполагается решить следующие исследовательские задачи. Провести сравнительный анализ регионов, чтобы охватить эмпирическое многообразие сложившихся региональных практик. Также более подробно изучить систему политического и функционального представительства на региональном уровне. Уже сейчас очевидно, что существует взаимосвязь между политическими партиями, некоммерческими организациями и бюрократическими структурами. То, каким образом устроена эта взаимосвязь и как она функционирует, позволит полнее раскрыть особенности и факторы развития некоммерческого сектора в России. Пока можно констатировать, что переход к новой модели социального государства не состоялся не только из-за ограничения политического представительства и возможностей лоббирования заинтересованных групп. Но и в силу особенностей самого «третьего сектора», который не располагает ресурсами (профессиональными) и возможностями (финансовыми и инфраструктурными) для того, чтобы взять на себя некоторые социальные обязательства. А, кроме того, и не транслирует эти цели в качестве важной повестки дня.

Как часто бывает, теории, основанные на западном эмпирическом материале, не могут в полной мере описать российский случай. Однако, в этом и состоит преимущество подобного рода попыток выявить границы и возможности теории и, таким образом, протестировать их «выносливость» в суровых реалиях современной российской политики. Собранный эмпирический материал свидетельствует о двойственности происходящих изменений в социальной сфере, которые неоднозначно отражаются на «третьем» секторе.

**Литература**

1. Мерсиянова И. (2011). Вовлеченность населения в неформальные практики гражданского общества и деятельность НКО: региональное измерение. М: НИУ ВШЭ
2. Никовская Л. Якимец В. (2010). Модернизация и публичная политика: актуальные проблемы и дискурс, в: Оценка состояния гражданского общества России: проблемы, инструменты и региональная специфика. Под ред. В. Якимца. Красандр, с. 18 – 30
3. Романова П., Ярская-Смирнова Е. (2007). Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения. Под ред. П.В.Романова и Е.Р.Ярской-Смирновой. Москва, 2007 (доступ он-лайн, дата обращения: 19.04.2013 <http://www.hse.ru/data/885/853/1240/%D0%9E%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0%20%D1%8D%D1%84%D1%84%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%20%D0%B4%D0%B5%D1%8F%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%20%D1%83%D1%87%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9.pdf>)
4. Стародубцев А. (2011). История одной реформы: ЕГЭ как пример институционального переноса. Препринт М-24/11. – СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге.
5. Alapuro R., Stenius H. (2010). Nordic associations in a European Perspective. Nomos Verlag, 330
6. Anheier H. (2002). The Third Sector in Europe: Five Theses // Civil Society Working Paper № 12 (доступ 13.01.2013, <http://eprints.lse.ac.uk/29051/1/CSWP12.pdf>)
7. Anheier H., Priller E., Zimmer A. (2000). Civil Society in Transition: the East German Third Sector Ten Years after Unification. Civil Society working paper. December, 2000
8. Anheier H., Carlson L., Kendall J. (2001). Third Sector Policy at the Crossroads: Continuity and Change in the World of Nonprofit Organizations, in: Third Sector at the Crossroads: an International Nonprofit Analysis. Helmut K.Anheier and Jeremy Kendall, P. 1 – 16
9. Cook L. (2007). Postcommunist welfare states: reforms and politics in Russia and Eastern Europe. Cornell University Press, 2007
10. Cook L. (2011). Russia’s Welfare Regime: the Shift towards Statism, in: Gazing at welfare, Gender and Agency in Post-Socialist Countries. M.Jappinen, M.Kulmala, A.Saarinen. Cambridge Scholars Publishing, 2011. P. 14 - 37
11. Cox T. (2012). Interest representation and state-society relations in East Central Europe. Aleksanteri paper, Kikimora Publications (доступ 13.01.2013 <http://www.helsinki.fi/aleksanteri/julkaisut/tiedostot/ap_2_2012.pdf>)
12. Esping-Andersen G. (1999). Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford University Press
13. Howard M. (2003). The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe. Cambridge: Cambridge University Press
14. Harvey D. (2005). A Brief History of Neoliberalism. Oxford university press
15. Hemment J. (2009). The Riddle of the Third Sector: Civil Society, and International Aid, and NGOs in Russia. Problems of Post-Communism. (November/December), Vol. 56, №6, p. 36 – 50
16. Hemment J. (2009). Soviet-Style Neoliberalism? Nashi, Youth Voluntarism, and the Restructuring of Social Welfare in Russia. Problems of Post-Communism. (November/December), Vol. 56, №6, p. 36 – 50
17. Henry Laura (2009). Redefining citizenship in Russia. Political and Social Rights. Problems of Post-communism. Vol. 56, No 6, November/December. P. 51 - 65
18. Howard M. (2003). The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe. Cambridge University Press
19. Magun A. (2011). Higher Education in Russia: Is there a Way Out of the Neoliberal Impasse? in Rehbein, B. (ed.) Globalization and Inequality in Emerging Societies. Basingstoke: Palgrave Macmillan
20. Olson M. (1982). The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities. Yale University Press
21. Salamon L., Sokolowski W. (2001). Volunteering Cross-National Perspective: Evidence from 24 Countries. Working paper, John Hopkins University: Institute for Policy Studies
22. Salamon L., Sokolowski W. (2010). Explaining Patterns of Civil Society: the “Social Origins” Approach. Lester Salamon and Wojciech Sokolowski. Prepared for delivery at the 9th International Conference of the International Society for Third Sector Research. Istanbul, Turkey, July 9, 2010
23. Salmenniemi S. (2007). Civic organizations and the State in Putin’s Russia: Co-operation, Co-optation, Confrontation, in Civil Society and Social Movements. Potentials and Problems Purdue D. (ed.). Routladge, London and New York, 2007. P. 19 – 34
24. Jakobson L., Sanovich S. (2010). The Changing Models of the Russian Third Sector: Import Substitution Phase. Journal of Civil Society. Vol. 6, № 3, p. 279 – 300

1. Официальный сайт административной реформы РФ: <http://ar.economy.gov.ru>/ [↑](#footnote-ref-1)
2. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2011 года № 276 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития РФ» полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций на уровне российского правительства были переданы Министерству экономического развития: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=113202> [↑](#footnote-ref-2)
3. Русская православная церковь, как известно, играет незначительную роль в решении социальных вопросов, по крайней мере до того, как российское правительство стало сокращать свои социальные обязательства. Вместе с тем, различные культурные и этнические организации зачастую можно рассматривать в качестве таких социальных антрепренеров и местом аккумуляции ресурсов для поддержки сообщества. Александр Осипов [↑](#footnote-ref-3)
4. См, например: “The Big society”: civic participation and the state in modern Britain. <http://www.historyandpolicy.org/papers/policy-paper-103.html> [↑](#footnote-ref-4)
5. Герман Греф возглавлял Министерство экономического развития и торговли РФ с 2000 по 2007 гг. [↑](#footnote-ref-5)
6. Официальный сайт административной реформы РФ: <http://ar.economy.gov.ru/> [↑](#footnote-ref-6)
7. Официальный сайт группы «Развитие общественных институтов» Стратегии – 2020: <http://2020strategy.ru/g16>; сайт Центр изучения гражданского общества НИУ «Высшая школа экономики»: <http://www.grans.hse.ru/> [↑](#footnote-ref-7)
8. Материалы Независимого института социальной политики (доступ 24.09.2013) <http://www.socpol.ru/research_projects/doc/Social_Expenditures_Table_2003-2010_eng.pdf> [↑](#footnote-ref-8)
9. Горина Е.А. Государственные расходы и приоритеты социальной политики в России. Центр анализа доходов и уровня жизни населения. Институт управления социальными процессами НИУ ВШЭ (доступ 24.09.2013) <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> [↑](#footnote-ref-9)
10. Материнский капитал был введен ФЗ от 29 декабря 2006 года и представлял собой адресной выплатой для неблагополучных многодетных семей. Однако осенью 2013 года Министерство финансов объявило об отмене этих выплат с 2017 года (<http://top.rbc.ru/economics/20/08/2013/870809.shtml>) [↑](#footnote-ref-10)
11. Горина Е.А. Там же [↑](#footnote-ref-11)
12. Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2011 года № 276 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития РФ: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=113202> [↑](#footnote-ref-12)
13. Сто вопросов по НКО (доступ 14.01.2013 г. <http://www.hse.ru/news/recent/14423698.html>) [↑](#footnote-ref-13)
14. Показательно, что этому законодательному новшеству предшествовала предпринятая государством крупномасштабная операция перерегистрации всех НКО, которая преследовала своей целью ревизию российского некоммерческого сектора. Одним из эффектов стало, в частности, сокращение численности некоммерческого сектора. В экспертном и академическом сообществе нет консенсуса относительно оценки проведенной перерегистрации. Часть исследователей указывает на карательный характер и избирательность в проведении проверок и оценке отчетности НКО (см, например, Неправительственные, 2008; Гражданское, 2009). Вместе с тем, есть работы, авторы которых подчеркивают важность проведенной меры, поскольку она позволила выявить «реально существующие организации» и избавиться от организаций, которые использовали свой статус некоммерческих для финансовых операций и «отмывания» денег (Javeline, Lindemann-Komarova, 2008). [↑](#footnote-ref-14)
15. Из интервью с Д.И.Милославской (директор филиала международного центра некоммерческого права в РФ), дата интервью: 5 мая 2011 г. [↑](#footnote-ref-15)
16. Подробнее об особенностях налогового режима для НКО см, например, Тарасенко А. (2011). Административная реформа и роль НКО в инновационном развитии социальной сферы. Препринт М-27/11. С. 14 – 15 (доступ 14.01.2013 г. <http://www.eu.spb.ru/images/M_center/M-27_11.pdf>) [↑](#footnote-ref-16)
17. Указанные расчеты не учитывают финансирование проектов НКО на основании государственного заказа (подробнее механизм государственного заказа рассмотрен ниже). [↑](#footnote-ref-17)
18. Повышение эффективности государственных инвестиций в сектор социально ориентированных НКО. Материалы Министерства экономического развития РФ (доступ 14.01.2013 <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/doc20110727_08>) [↑](#footnote-ref-18)
19. 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. Санкт-Петербург, 2011 (доступ 14.01.0213 г. <http://www.crno.ru/assets/files/2011-12-06_St-Petersburg_NKO_collection_A4.pdf>) [↑](#footnote-ref-19)
20. Информация о результатах конкурса доступна на официальном сайте Министерства экономического развития: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/socorientnoncomorg/doc20111201_01> [↑](#footnote-ref-20)
21. Анализ Центра антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл – Р доступен на сайте: <http://transparency.org.ru/antikorruptcionnaia-ekspertiza/dengi-dlia-nko-vydali-s-konfliktom-interesov> [↑](#footnote-ref-21)
22. Аналитическая записка «Совершенствование институциональных условий функционирования НКО, привлечение НКО к предоставлению государственных (муниципальных) услуг (работ), подготовленная Институтом экономики города. (<http://strategy2020.rian.ru/g16_docs/20111201/366213790.html>) [↑](#footnote-ref-22)
23. Анализ результатов финансирования некоммерческих организаций посредством предоставления субсидий на конкурсной основе и прямого финансирования деятельности НКО из регионального бюджета (депутатские поправки в бюджет Санкт-Петербурга) ярко описывает две отличительные черты сложившейся практики: (1) органы государственной власти стремятся поддерживать из год в год одни и те же некоммерческие организации, (2) распределение объема финансирования между НКО чрезвычайно неравномерно и выглядит неоправданным. Записка по результатам анализа опубликована в информационно-аналитических материалах о деятельности некоммерческого сектора в Санкт-Петербурге в 2010 – 2011 годах. Текст доступен на сайте ЦРНО: <http://www.soc-spb.ru/assets/files/2011-12-06_St-Petersburg_NKO_collection_A4.pdf> [↑](#footnote-ref-23)