

ПАРТНЕРСТВО ГОСУДАРСТВА И ИНСТИТУТОВ САМООРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАН В РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)¹

Т.Ю. СИДОРИНА,

доктор философских наук, профессор
Государственный университет — Высшая школа экономики,
Москва

В статье анализируется партнерство государства и институтов в контекстах социальной политики и государства благосостояния. Рассматриваются модели социальной политики и типы государства всеобщего благосостояния. Делается вывод о необходимости определения эффективного и справедливого баланса между государственным и общественным участием в урегулировании обеспечения социальных нужд, институционального закрепления «прав и полномочий» субъектов социальной политики.

Ключевые слова: социальная политика, гражданское общество, государство всеобщего благосостояния.

The article analyzes the partnership of government and institutions within social policy and public welfare. Models of social policy and types of welfare state are examined. A conclusion is made for indispensability of depicting effective and fair balance among public and state participants in regulating social needs' substantiation, institutional enforcement of «rights and proxies» of social policy subjects.

Key words: social policy, civil society, welfare state.

Коды классификатора JEL: Z13.

1. Введение: постановка проблемы

Одной из базовых концепций социальной политики XX столетия стала теория государства всеобщего благосостояния (*Welfare State Theory*). За прошедшее столетие эта теория претерпела значительную эволюцию: становление, варианты реализации (воплощения) модели, «Золотой век», кризис парадигмы, посткризисное развитие.

Концепт «государство всеобщего благосостояния» в течение десятилетий вызвал острый академический интерес и был предметом научных дискуссий. Одно из направлений исследований государства всеобщего благосостояния представляют попытки типологизировать возможные модели *Welfare State*. В основе этих исследований — ставшая классической типология «режимов благосостояния» шведского экономиста и социолога Г. Эспинга-Андерсена («Three Worlds of Welfare Capitalism», 1990). Эта работа, как и последующие труды автора, определили направление исследований *Welfare State*, инициировав появление множества конкурирующих типологий.

Кризис государства всеобщего благосостояния в 1980–1900-х годах обусловил необходимость пересмотра основных положений концепции и критических замечаний, высказывавшихся в ее адрес.

¹ Статья подготовлена в ходе выполнения проекта «Институты самоорганизации и качество жизни населения» в рамках программы фундаментальных исследований ГУ-ВШЭ в 2009 г.

Так, в условиях сокращения социальных обязательств государства как следствия кризиса, переосмысливается роль ключевых агентов социальной политики, в том числе возрастает интерес к деятельности институтов самоорганизации граждан. Институты самоорганизации граждан выступают в роли субъектов социальной политики, партнеров государства в формировании и осуществлении социальной политики. Теория государства всеобщего благосостояния получает дальнейшее развитие, появляются новые модели социальной политики, включающие деятельность организаций третьего сектора как дополнительное измерение модели государства благосостояния. В статье рассмотрены направления деятельности институтов самоорганизации граждан как субъектов-акторов социальной политики, а также модели взаимоотношений государства и институтов самоорганизации в условиях институционального становления НКО как субъектов социальной политики.

2. Модели реализации социальной политики

Многообразие моделей

В своем современном состоянии социальная политика — дитя XX столетия. История предшествующих веков заложила основы всеобщего понимания необходимости проведения политики в области решения социальных проблем; понимания того, что социальные проблемы — это серьезное поле деятельности и государства, и негосударственных институтов, и непосредственно граждан; понимания того, что нерешенность социальных проблем — путь к социальной и политической дестабилизации и конфликтам.

Другим существенным достижением XX в. является формирование широкого спектра различных программ, путей реализации социальной политики. Среди них примеры Швеции и Норвегии, Германии и Франции, Англии и США, СССР и стран социалистического содружества, а также стран Латинской Америки, Азии и др. Практическая реализация социальной политики зависит от политического устройства, уровня экономического развития, отношений собственности, принципов распределения, структуры управления, культуры, морали, особенностей истории и традиций.

Исследователи предлагают систематизированное различие подходов к типологии социальной политики. Так, в одном случае выделяются скандинавская, континентальная европейская, трансатлантическая англосаксонская модели социальной политики, в другом — бисмаркская и бевериджская, в третьем — резидуальная (остаточная) [2, с. 43; 6], институциональная и достижительная [8].

Разделение системы социальной политики на резидуальную и институциональную характерно для англоязычной литературы. Резидуальная система предполагает, что проблемы индивидов, групп и населения решаются благодаря участию семьи, родственников и соседей; обращение за помощью в государственные службы считается «аномальным», помощь оказывается после проверки обстоятельств и степени способности решить проблему самостоятельно; оказывается лишь временная и минимальная помощь; получение помощи унижает, связано с потерей социального статуса. Институциональная система предполагает, что проблемы решаются в соответствии с установленными законами, нормами и правилами; обращение за помощью в государственные службы считается «нормальным»; помощь носит по возможности превентивный, профилактический характер; оказываемая помощь, адекватна проблеме и потребностям нуждающихся; помощь носит универсальный характер, каждый может ее получить, не теряя самоуважения [2, с. 43].

Итак, существуют разные подходы к классификации видов социальной политики. Естественно, что ни одна страна в мире в чистом виде не реализует ни одну из известных моделей. В этом смысле видов социальной политики столько же, сколько и стран мира. Однако и во всем этом разнообразии ученые смогли выделить определенные формообразующие критерии.

Типы государства всеобщего благосостояния

Со времен Великой французской революции, провозглашения великих либеральных лозунгов социальная политика прочно утвердилась как направление внутриполитической деятельности государства и область возможного вмешательства негосударственных институтов в решение социальных проблем.

В. Зомбарт в работе «Идеалы социальной политики» пишет, что повышенный интерес к социальной политике в преддверии XX в. проявился именно в ответ на необходимость решения специальных задач, связанных с положением, потребностями, требованиями рабочего класса, с этим связана и «популярность» термина «социальная политика». Отвечая на запросы времени, социальная политика претерпела серьезные институциональные изменения, реализовав многие концептуальные интенции в модели государства всеобщего благосостояния. Своими корнями идея «государства всеобщего благосостояния» уходит в далекое прошлое, однако реальное воплощение она обретает в деятельности социального государства в экономически развитых странах XX столетия. В свою очередь феномен «государство всеобщего благосостояния» стал объектом научного исследования.

Проведя широкое пострановое сопоставление, обобщив значительный эмпирический материал, шведский экономист и социолог Г. Эспинг-Андерсен выделил три типа или, как он назвал их, «режима капитализма всеобщего благосостояния»: неолиберальный (американский), социально-демократический (скандинавский), консервативно-корпоративистский (франко-германский) [18]. В своей типологии Андерсен исходил из принципа, что несмотря на существенные различия в экономической и социальной сферах, существуют общие концептуальные основания, определяющие характер проводящейся социальной политики: характер государственного вмешательства, социальное неравенство, баланс между рыночным и бюрократическим распределением благ (*de-commodification*).

Концепция Эспинга-Андерсена вызвала обширные дискуссии. Замечания и предложения касались оснований деления, соответствия режимов конкретным странам, количества типов режимов, методики определения типов в различных типах государства всеобщего благосостояния и т. д. Концепцию шведского ученого критиковали за географическую узость, игнорирование социалистических моделей, приоритетное выделение роли государства как основного субъекта предоставления социальной помощи в ущерб деятельности институтов самоорганизации граждан.

Были предприняты попытки построения более совершенных иерархий². В результате, появилось множество конкурирующих типологий государства всеобщего благосостояния³.

В качестве основания деления выбирались различные параметры: декоммодификация, основные доходы; суммарные расходы; уровень доходов населения или расходов на социальные нужды. Однако большинство представленных типологий объединяло то, что все они были сосредоточены на роли государства в проведении социальной политики, все они измеряют различные аспекты обеспечения государства, и таким образом привлекают внимание к разным сторонам его деятельности.

Тем самым данные модели, следуя исследовательской направленности теории Эспинга-Андерсена, оставляли без решения ряд положений, подвергавшихся критике. Это касается вопроса о включенности в модель *Welfare State* деятельности институтов гражданского общества. Создается впечатление, что тренд развития данной теории не принимает в расчет существование и возможности альтернативных акторов социальной политики.

² [24; 39; 43; 36; 38; 46]. В настоящее время существуют различные типологии и иерархии, рассматривающие не только три [18; 19; 39; 43, 47], но четыре (так, например, многие типологии включают латинскую модель государства благосостояния) [30; 14; 26; 22; 13; 29] или более пяти различных режимов государства всеобщего благосостояния [36; 38].

³ [См.: 33; 34; 44; 19; 40; 28; 10; 37]. (Здесь и далее ссылки по работе: [11].)

Институты самоорганизации получают шанс

В 1980–1990-х годах наблюдается активизация деятельности институтов самоорганизации. Этот факт обосновывают влиянием социального кризиса, охватившего мировое сообщество, в том числе кризиса государства всеобщего благосостояния. Кризисные трансформации (кризис социального государства, кризис экономического развития, кризис окружающей среды, кризис социалистической парадигмы и пр.) обусловили повышение интереса и расширение полномочий институтов гражданского общества, включая деятельность благотворительных организаций, фондов и частных благотворителей [5, с. 39]. «Дискредитация правительственных программ, сокращение бюджетов на социальные нужды, — пишет известный исследователь гражданского общества Л. Саламон, — привела к активизации других способов решения социальных проблем». Некоммерческие организации выступили в качестве альтернативы государству как ведущему актору социальной политики и оказались способными предложить и обеспечить «самоопределение, ответственность за самого себя, свободу выбора, солидарность и участие в каждодневной жизни» [23; Цит. по: 5].

Не меньшее влияние на деятельность некоммерческих организаций оказал «кризис экономического развития». Несмотря на высокий уровень экономического роста в 1960–1973-х гг., нефтяной кризис 1970-х годов и рецессия в начале 1980-х годов коренным образом изменили состояние дел во многих регионах мира, особенно в развивающихся странах [5, с. 40].

Это послужило толчком для переоценки ситуации в экономической области и пересмотра требований и ожиданий в области экономического развития. На повестке дня стоял вопрос помощи народам третьего мира [45; Цит. по: 5]. Эта проблема обсуждалась на Генеральной ассамблее ООН (1974 г.), ей был посвящен третий доклад Римскому клубу «Пересмотр международного порядка» («RIO-Reshaping the International Order», 1976). Доклад был подготовлен группой ученых под руководством Я. Тинбергена (Нидерланды), в нем подчеркивалась необходимость кардинальных перемен в мировой системе экономических отношений, однако эта система не может быть перестроена без серьезных изменений в социально-политической сфере.

Как результат была предложена концепция «assisted self-reliance», предлагавшая «помощь в принятии ответственности за себя» или «партикулярное развитие», а также привлечение институтов самоорганизации граждан и индивидуальное участие [5, с. 40].

Развитие гражданского общества как параметр типологии

В условиях кризиса государства всеобщего благосостояния, сокращения деятельности социального государства, институты самоорганизации становятся объектом повышенного интереса. Ученые и политики обращаются к вопросу о роли институтов самоорганизации в формировании и реализации социальной политики.

Л. Саламон и Х. Анхейер, в попытке определить роль институтов самоорганизации в программе построения *Welfare State*, преодолеть комплекс неразрешимой конфронтации государства и гражданского общества, рассматривали различные варианты происхождения гражданского общества и остановились на предположении о соответствии между режимом благосостояния и характером развития гражданского общества.

Саламон и Анхейер предложили собственную типологию государства всеобщего благосостояния, построенную как развитие теории *Welfare regime* с выделением четырех моделей государства благосостояния и учетом роли общественных организаций: либеральная, корпоративная, стэйтистская и социал-демократическая модели. В качестве основания классификации режимов благосостояния ученые выбрали характер развития гражданского общества. В статье «Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally» (1998) Саламон и Анхейер предприняли попытку

ку поставить в соответствие каждому режиму благосостояния определенный «режим гражданского общества», дополнив схему Г. Эспинга-Андерсена дополнительным (четвертым) измерением [4, с. 15–16].

Так, либеральная модель характеризуется относительно незначительным участием государства в финансировании коллективных потребностей, а также высоким уровнем активности социальных организаций. Эта модель развития общественных организаций реализуется тогда, когда доминирующая роль в социальной системе принадлежит среднему классу, а оппозиция, формируемая из представителей традиционных элит (землевладельцев или сильных рабочих движений), либо вообще не существует, либо остается под контролем.

Корпоративную модель отличает высокий уровень участия государства в финансировании социальных услуг, но одновременно также высокий уровень участия общественных организаций в их предоставлении. Эта модель развития организаций третьего сектора возможна тогда, когда господствующие элиты выражают волю к поддержке целей социальной политики, признанных сообществом государством и общественными организациями.

В стэйтистской модели привилегированная позиция государства в социальной сфере обеспечивается поддержкой промышленных элит. В этой модели, несмотря на то, что сфера государственной социальной защиты ограничена, участие общественных организаций в оказании социальных услуг также не увеличивается. Обе стороны сильно ограничены в своих действиях.

Для социал-демократической модели развития организаций третьего сектора характерны государственная система финансирования и оказания социальных услуг и ограниченное привлечение общественных организаций. Эта модель развития общественных организаций реализуется тогда, когда доминирующая роль в социальной системе принадлежит представителям рабочего класса, а также политическим группировкам, находящимся в союзе с ними [41; Цит. по: 31].

Таблица 1

Модель социальных источников некоммерческого сектора [41, с. 240]

Модели социально-политической организации	Масштабы некоммерческого сектора	
	Низкий	Высокий
Уровень социальных расходов	Социал-демократическая	Корпоративистская
Высокий	Социал-демократическая	Корпоративистская
Низкий	Стэйтистская	Либеральная

3. Институты самоорганизации в системе *Welfare mix*

Welfare mix vs. *Welfare State*

С середины 1970-х годов общественные организации попадают в центр внимания научного сообщества. Это происходит в связи «с кризисом государства всеобщего благосостояния». Экономические трудности, а также необходимость переопределения государственной доктрины, находящей свое воплощение в институте государства всеобщего благосостояния, стали предметом споров.

Предлагались следующие подходы к оценке институтов самоорганизации граждан (общественных некоммерческих организаций — НКО):

- ◆ НКО как один из субъектов, страхующих от социальных рисков (таким образом, институты «гражданского общества» становятся фактором системы благосостояния и включаются в ряд семья — государство — рынок);
- ◆ НКО как медиатор во взаимодействии трех указанных субъектов [См.: 4, с. 15–16].

В данном ключе было предложено перейти к концепту *Welfare mix* для рассмотрения более полной системы благосостояния. Так, А. Эверс в статье «Part of the welfare

mix: the third sector as an intermediate area» (1995) обращается к концепту смешанной экономики благосостояния, в которой общественные организации задействованы наряду с государством, рынком и неформальной экономикой домашнего хозяйства. С этой точки зрения третий сектор выступает как один из аспектов публичного пространства в гражданском обществе: как промежуточная область, вместо четких секторов. Согласно Эверс, организациям третьего сектора свойственна поливалентность, поскольку их социальные и политические роли могут оказаться столь же важными, как экономические. Они включают взаимозаменяемые ресурсы различных секторов.

Современные режимы благосостояния в большей мере ориентированы на плюрализм (или «синергетику») институтов и источников благосостояния, нежели на продолжение политики «замещения» между различными секторами, обеспечивающими социальные нужды. Часто одна общественная организация или их объединение выполняет сразу несколько функций, помогает обеспечивать связность всех указанных сфер, согласовывает интересы, обеспечивает обратную связь после принятия решений, исправляет самые острые ошибки [20].

Роль институтов самоорганизации в формировании Welfare mix

В литературе, посвященной общественным организациям, существуют различные интерпретации причин возникновения и развития общественных некоммерческих организаций, а также их целей, структуры и функций.

Среди подходов, объясняющих существование общественных организаций, выделяется концепция Б. Вайсброда [46]. В специальной литературе этот подход известен как концепция общественной пользы (*public good theory*), либо как концепция несостоятельности/недостаточности свободного рынка и правительства в удовлетворении коллективных нужд (*market failure/government failure theory*) [См.: 31].

Основным положением концепции общественной пользы является утверждение, что механизмы рыночной экономики не могут способствовать развитию всех направлений экономики в равной степени. Несостоятельность свободного рынка становится наиболее очевидной в социальной сфере, поскольку оказание широкого спектра услуг в сфере здравоохранения, образования либо соцзащиты практически несовместимо с одновременным самофинансированием и получением прибыли от этих видов деятельности.

Правительство может обеспечивать удовлетворение только тех потребностей, которые имеют поддержку среднестатистического избирателя (*median voter theory*). Вследствие сложности получения поддержки большинства избирателей правительство не может обеспечить ряд нужд общества (*government failure*), в результате часть общественных потребностей остается неудовлетворенной. По мнению Вайсброда, чем более разнородно общество и сложнее процесс обретения консенсуса в вопросе об услугах, которые предоставляются государством, тем больше социальных проблем остаются нерешенными.

В данной ситуации общественные организации оказываются полезными, поскольку они занимаются удовлетворением тех потребностей и оказанием тех услуг, которые не могут обеспечить ни государство, ни рынок.

Следующий подход предлагает Е. Джеймс, обратившись к концепции оказания услуг (*supply-side theory*), предлагающей определенное объяснение влияния системы оказания услуг на развитие общественных организаций [25; Здесь и далее цит. по: 31].

Согласно Джеймс, важным фактором, определившим активизацию деятельности институтов самоорганизации наряду с существованием разнообразного спроса, обусловленного этнической, религиозной либо языковой неоднородностью общества, явилось социальное предпринимательство (*social entrepreneurs*), т. е. деятельность

личностей, готовых включиться в создание общественных организаций, нацеленных на удовлетворение тех общественных нужд, которые остаются вне сферы деятельности рынка и правительства.

Концепция Э. Архамболта основывается на тезисе о ключевой роли послевоенного среднего класса: «Французские исследования, посвященные членству и деятельности в общественных организациях, явно подтверждают этот тезис: профессионалы, руководящие работники, педагоги и социальные работники составляют большинство членов общественных организаций, а процент волонтеров в “третьем секторе” возрастает вместе с уровнем образования» [9].

Определенный интерес представляет также теория доверия (*trust theory*). В этой концепции слабость рынка выражается в так называемой несостоятельности контракта (*contract failure*), являющейся следствием асимметрии информации, которая часто бывает уделом потребителей услуг: «...оценка потребителем качества услуг, оказываемых в здравоохранении, образовании, социальном обеспечении... либо международная помощь, не является легким делом...» [Ibid.].

Основной аргумент звучит как утверждение, что потребители рыночных услуг не обладают достаточной информацией о качестве приобретаемых услуг, в особенности когда услуги сильно авансированы или представляют сложность в оценке. Либо когда человек, приобретающий услугу, не является ее потребителем. В таком случае в рамках концепции несостоятельности контракта указанные факторы позволяют рассматривать общественные организации как заменитель (суррогат) рынка в вопросах оказания услуг.

По мнению автора этой концепции Г. Хансмана, общественные организации являются более надежными услугодателями, нежели организации частного сектора (по причине запрета распределения доходов от осуществляемой деятельности между членами организации либо ее учредителями и сотрудниками). Поэтому неправительственные организации в большей мере реагируют на потребности окружения, так как коммерческие мотивы не являются их базовым принципом [24].

П. ди Маггио и Х. Анхейер обращают внимание, что для некоторых теоретиков делегирование государством все большего числа функций частным организациям, а также квази-публичным организациям, с целью поддержания стабильности и легитимности — представляет собой выражение кризиса легитимности государства [15]. В поддержку этого тезиса выдвигается аргумент, что если государство не в состоянии осуществлять власть, то для поддержания стабильности и легитимности его независимость относительно отдельных социальных групп уменьшается, что порождает проблемы с «управлением».

В научной литературе мы можем найти аргументы в поддержку тезиса, что сильные связи между организациями могут привести к параличу политической и социальной деятельности. Однако ди Маггио и Анхейер утверждают, что степень воплощения приписываемых этим организациям ролей зависит от истории их возникновения, а также от характера их взаимоотношений с другими секторами.

Не стоит также переоценивать влияние этих организаций на функционирование государства, хотя элиты и в самом деле могут использовать эти организации для продвижения собственных интересов, но на практике в их распоряжении находятся более эффективные инструменты доступа к власти, как, например, законодательство, позволяющее использовать частный капитал для публичного блага [31].

Следует отметить позицию В. Зайбеля, утверждающего, что смысл существования общественных организаций обуславливается тем, что они представляют собой «институциональное решение, которое позволяет современным обществам, имеющим сложную структуру, справляться с политическими и социальными проблемами». «Функцией общественных организаций, — утверждает Зайбель, — является, однако, не решение проблем, а своеобразное “сохранение” политических и социальных вопросов,

которые не могут быть подняты правительством... Это освобождает правительство от ответственности, которая могла бы привести к принятию риска, угрожающего доверию к политической системе в целом» [42].

Таким образом, общественные организации освобождают правительство от ответственности за недостаточность либо отсутствие решений обозначенных проблем, одновременно сигнализируя, что они решаются другими субъектами. Согласно Зайбелю, избежать сомнительности в решении общественных проблем невозможно, однако намного проще амортизировать это явление в слабых структурах организаций третьего сектора.

Для политиков менее рискованно, если указанная сомнительность институтов касается не центров публичной администрации, а затрагивает организации, находящиеся на пара-публичной периферии государства. Принятие такой интерпретации функции общественных организаций в государстве позволяет в некоторой степени прояснить необходимость их существования как своего рода буферной общественно-политической сферы, а также поддержания «альтернативных» механизмов третьего сектора в области общественной (социальной) координации, вдобавок выясняя также неизбежную слабость этих организаций.

Среди подходов, объясняющих существование общественных организаций, определенную роль играют концепции, опирающиеся на значение исторической традиции, как фактора, определяющего место подобных организаций в социальной системе отдельных стран (*social origin theory*). В поддержку этой концепции Саламон и Анхейер утверждают, что индивидуальный потребитель не имеет свободного выбора между услугодателями (рынком, третьим сектором или государством), поскольку возможность выбора подлежит принципиальному ограничению с точки зрения существовавших в прошлом образцов исторического развития, которые существенным образом определяют условия, имеющиеся в наличии в данное время и в данном месте.

Также следует отметить концепцию категорических ограничений Дж. Дугласа. Он утверждает, что в демократических государствах правительство сталкивается с тремя видами ограничений в развитии государственных услуг [16].

Первое из этих ограничений касается гораздо меньших возможностей государственных учреждений инициировать и укоренять инновационные решения в сфере социальной политики (*experimentation constraint*): «Прежде чем демократическое правительство сможет начать те или иные действия, оно должно обеспечить себе поддержку относительно большей части общества» [Ibid.].

Общественные организации находятся в несравнимо более выгодной ситуации, так как их решения не подлежат непосредственной оценке избирателей. Более того, в процессе исторического развития они подтвердили, что в состоянии играть роль экспериментатора и инициатора в сфере социальных услуг. Дуглас подчеркивает, что: «Практически все без исключения базовые социальные услуги были инициированы и оказываемы первоначально гражданскими инициативами» [Ibid.].

Второе ограничение проистекает из убеждения, что общественные организации обеспечивают значительно большее разнообразие оказываемых услуг (*diversity constraint*), нежели может обеспечить правительственный сектор. Спектр услуг, оказываемых государственными учреждениями, среди прочего зависит от того, насколько дифференцирована система ценностей в обществе. Дуглас утверждает: «Не подлежит сомнению, что сам принцип государственных гарантий в сфере социальной защиты принимается и поддерживается широкими группами населения, однако в то же время существуют принципиальные разногласия между отдельными социальными группами на предмет того, какого рода социальные услуги должны быть финансированы из собранных налогов» [Ibid.].

В-третьих, существует административное ограничение (*bureaucratic constraint*), которое в значительно меньшей степени затрагивает общественные организации, чем государственные учреждения, — обязательство строго придерживаться принятых норм и ограничений, а также политическая ответственность за принятие решений.

4. Партнерство государства и НКО в реализации социальной политики

Эволюция отношения к пониманию роли НКО

Итак, существует достаточно аргументов, которые говорят как в пользу установления партнерских отношений между государством и НКО, так и о востребованности НКО как актора социальной политики.

Исследователи отмечают, что процесс трансформации социальной политики идет в направлении привлечения дополнительных акторов, и в том числе институтов самоорганизации граждан. Согласно А.А. Демидову, происходит модификация рациональной модели управления; меняется состав акторов, участвующих в процессе выработки и реализации социальной политики; процесс принятия решения выходит за рамки формальных государственных структур; государство утрачивает статус единственного агента управления, «допустив» других акторов не только к процессу выработки политики, но и к ее реализации [3].

В этих условиях деятельность НКО как поставщиков благ населению первоначально развивается в самостоятельном русле. Однако в Европе и США государство вскоре обратило внимание на рост масштабов третьего сектора и выгоды, извлечь которые оно могло из координированного взаимодействия с НКО. Признание НКО в качестве важного партнера, которому можно доверить выполнение некоторых традиционно закрепляемых за государством социальных функций, отвечало главному требованию к государственной социальной политике — расширения социальных программ при одновременном сокращении издержек и нагрузки на само государство как главного агента социальной политики. Это также отвечало и требованиям обеспечения большей демократичности в управленческом процессе, поскольку НКО стали привлекаться в государствах Европы и США к процессу управления обществом. В Великобритании анализ выгод от сотрудничества с НКО привел к принятию закона, обязывающего органы местного самоуправления сотрудничать с НКО в деле реализации возложенных на них социальных функций полноправного актора социальной политики. Сдвиг в понимании такой роли НКО на Западе происходил по мере профессионализации третьего сектора, расширения масштаба его присутствия в социальной сфере как поставщика общественных благ и увеличения симпатий населения к его деятельности. Западные государства всеобщего благосостояния отреагировали на появляющуюся возможность расширения своих рамок, особенно с учетом кризисных процессов в обществе [27; 33].

Модели взаимоотношений государства и НКО

в реализации социальной политики

Исследователи отмечают наличие неизбежной специфики как в формировании моделей социальной политики, так и в деятельности некоммерческих общественных организаций в разных странах и регионах мира. Это же следует отметить и в выработанных институтами самоорганизации моделях взаимодействия с государством в реализации социальной политики. Особенности обусловлены рядом причин, в том числе различиями в историческом развитии. «В Германии и США, — отмечает Г. Веремейчик, — неправительственные некоммерческие объединения являются интегральным элементом смешанной системы социального обеспечения, в которой они оказывают услуги от имени государства. Во Франции в силу статистических традиций предоставление услуг некоммерческими организациями “от имени государства” не получило широкого распространения, т.е. не развита практика делегирования государственных компетенций организациям “третьего сектора”. Однако даже во Франции де-факто существует сотрудничество между неправительственными организациями и государ-

ственной администрацией. Проявляется это в субсидировании из государственного бюджета деятельности общественных организаций, оказывающих услуги в сфере охраны здоровья, образования и социальной помощи» [1; 7].

Суммируя известные подходы, А.И. Сухарев рассматривает систему моделей взаимодействия и сотрудничества институтов власти и НКО:

- германская «корпоративная» модель, законодательно определяющая создание единого органа (союза) независимых ассоциаций в сфере социального обеспечения, с которым правительство обязано проводить консультации по всем вопросам принятия законов социального блока. Более того, на практике данная система работает таким образом, что сетевые структуры НКО уже на стадии обсуждения социальных программ определяют свою компетенцию и нишу по их реализации;
- американская модель «групп интересов», или, другими словами, свободной конкуренции интересов. Формально в США не существует прямых каналов «включенности» НКО-сети в процесс выработки политических решений в сфере их функциональной ниши. Третий сектор действует на поле «политических субсистем», косвенно воздействуя на ту или иную законодательную инициативу через Конгресс, Администрацию, различные министерства и ведомства, а также влиятельные государственные организации и экспертные центры, в том числе и методами неформального лоббизма или формирования общественного мнения;
- модель партнерства Великобритании представляет собой что-то среднее между американским и германским вариантом. В министерстве по внутренней политике был создан своеобразный надзирающий орган (отдел по НКО), который тщательно проверяет финансовые запросы к государству структур третьего сектора на реализацию конкретных проектов, корректирует назначение предложенных целевых задач со стратегией правительства в сфере социальной политики. При достижении консенсуса по проекту отдел министерства оказывает соответствующую организационную помощь НКО через подчиненные ему Национальный совет добровольческих организаций Великобритании и его филиалы на местах [7].

Итак, мы видим, что процесс трансформации социальной политики идет в направлении привлечения новых акторов, и в том числе общественных некоммерческих организаций.

Что же меняется в обществе и оказывает влияние на изменение отношения к институтам самоорганизации граждан? Все очевиднее проявляется многосубъектность социальной политики, множится число акторов, участвующих в ее формировании и осуществлении, меняется понимание роли и значимости НКО: от позиции «НКО как гражданское общество» к позиции «НКО как полноценный субъект политики» [3].

В конце первого десятилетия XXI в. человечество оказалось в ситуации обострения финансового и экономического кризиса, что неизбежно подтверждает необходимость проведения продуманной социальной политики, обеспечения эффективной социальной защиты. В этой связи вопрос о выборе оптимального соотношения акторов в системе социального обеспечения не только не утрачивает своей остроты, но подтверждает свою актуальность. Известный специалист в области социальной политики М. Феррера в статье «The progressive welfare mix» обозначает тенденции в социальной политике нового столетия. «Основная цель политики государства всеобщего благосостояния в XX в., — пишет ученый, — заключалась в обеспечении экономической безопасности людей пожилого возраста. *The prime objective of the 21st century must be that of promoting fair life chances to the young.* Основная цель социальной политики XXI в. — предоставление справедливых жизненных шансов молодежи. *This means investing in early child education and care, in educational quality more generally, and also in child-centred family policies: the so-called “Lego model”.* Социальная политика долж-

на быть прогрессивной, что предполагает инвестирование в дошкольное образование детей, в образование в целом, необходимы приоритеты семейной политике. *Education must become an organic and central component of the welfare state.* Образование должно стать органическим и центральным компонентом социального государства. *It is of paramount importance to combat as early as possible the effects of the "social lottery" on individual prospects and attainment, promoting effective equality of opportunity and fair chances of social mobility.* Необходима поддержка индивидуальных перспектив и достижений, содействие эффективному равенству возможностей и шансов, справедливой социальной мобильности. *Child-centred social policy is progressive.* Прогрессивным является инвестирование в человеческий капитал и подготовку квалифицированных кадров» [21].

Дихотомия «государство против рынка» оказалась недостаточно надежной гарантией обеспечения социальных потребностей и социальной стабильности. В современных условиях необходимо прийти к определению эффективного и справедливого баланса между государственным и общественным участием в урегулировании обеспечения социальных нужд, институциональному закреплению «прав и полномочий» субъектов социальной политики.

Концепция государства всеобщего благосостояния традиционно строилась на понятиях защиты, надежности, равенства, перераспределения, включенности. Сегодня эта система должна быть дополнена понятиями индивидуальной автономии, ответственности, развития способностей, расширения и обогащения спектра индивидуальных возможностей. *Welfare State* становится динамичным и прогрессивным *Welfare mix*, объединяющим возможности и способности разных институтов, акторов и сфер современного общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Веремейчик Г. Взаимодействие государства и организаций «третьего сектора» в реализации социальной политики: опыт ФРГ, Франции и США [Электронный ресурс] / Г. Веремейчик. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: adukatar.net/bit2/storage/users/2/2/.../cooperationNGO_LA.pdf, свободный.
2. Социальная политика: основные понятия / И.А. Григорьева // Журнал исследований социальной политики. — 2003. — № 1.
3. Управление и социальная политика: Рамки участия некоммерческих организаций [Электронный ресурс] / А.А. Демидов // Журнал ПОЛИТЭКС. 2007. — Электрон. журн. — Режим доступа: www.politex.info/content/view/117/30/, свободный.
4. Институты самоорганизации и качество жизни населения: Отчет о НИР / Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора. — М.: Государственный университет — Высшая школа экономики, 2009.
5. Глобальная революция в процессе объединения / Л. Саламон // Хрестоматия для некоммерческих организаций / Ондрушек Д. и др. — Братислава, 2003.
6. Опыт социальной работы. Введение в профессию / М. Саппс, К. Уэллс; пер. с англ. — М.: Аспект-Пресс, 1994.
7. Сектор НПО — проблемы субъектности, критериев и классификации (западная методологическая модель) [Электронный ресурс] / А.И. Сухарев // Россотрудничество. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: <http://www.rusintercenter.ru/?lang=ru&text=95>, свободный
8. Социальная политика, социальное государство и социальный менеджмент: проблемы анализа / В.Н. Ярская // Журнал исследований социальной политики. — 2003. — № 1.
9. The Nonprofit Sector in France // Johns Hopkins Nonprofit Sector Series 3. Manchester and New York: Manchester University Press, 1997.
10. The worlds of welfare: Illusory and gender-blind? // Social Policy and Society. 2004. 3, 3.
11. «Sifting the wheat from the chaff»: a two-dimensional discriminant analysis of welfare state regime theory // Social policy and administration. 2007. Vol. 41 (1).
12. Networks in Policy Analysis: Towards a New Pragmatism / Centre for democratic network governance working paper series // http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/857281a0/Working_Paper_2004_8.pdf

13. Classifying welfare states: a two-dimension approach // *Journal of Social Policy*. 1997. 26, 3.
14. Worlds of welfare and families of nations // F.G. Castles (ed.). *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Dartmouth, 1993.
15. *The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors // The Nonprofit Sector. A Research Handbook* / Ed. by W.W. Powell. New Haven and London: Yale University Press, 1987.
16. *Political Theories of Nonprofit Organization // The Nonprofit Sector* / Ed. by Walter W. Powell. New Haven and London: Yale University Press, 1987.
17. *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
18. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, 1990.
19. *Network Governance as a Challenge to Democratic Elite Theory* // Paper presented at the Conference on Democratic Network Governance. Copenhagen, May 22–23, 2003.
20. Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area // *Voluntas*. 1995. 6:2.
21. The progressive welfare mix // *Responses to the global crisis: charting a progressive path. Handbook of ideas. Progressive governance*. Chile, 2009. Policy Network, 2009.
22. The southern model of welfare in social Europe // *Journal of European Social Policy*. 1996. 6, 1.
23. Introduction // *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. Vol. 1, ed. Peter Flora. Berlin: Walter de Gruyter, pp.x–xxix, 1986.
24. The Role of Nonprofit Enterprise // *Yale Law Journal*. 1980. Vol. 89. 835901.
25. *The Nonprofit Sector in Comparative Perspective // The Nonprofit Sector. A Research Handbook* / Ed. by W.W. Powell. New Haven and London: Yale University Press, 1987.
26. The politics of social security: on regressions, qualitative comparisons and cluster analysis // T. Janoski and A. Hicks (eds). *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
27. Governance Partnership or Agent? English Local Government and Voluntary and Community Sector Organizations in Networked Governance // Paper presented at the Conference on Democratic Network Governance. Copenhagen, May 22–23, 2003.
28. Faces of inequality: gender, class and patterns of inequalities in different types of welfare states // *Social Politics*. 2000. 7, 2.
29. The paradox of redistribution and the strategy of equality: welfare state institutions, inequality and poverty in the Western countries // *American Sociological Review*. 1998. 63.
30. Towards a European welfare state // Z. Ferge and J. E. Kolberg (eds). *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt: Campus-Verlag, 1992.
31. Organizacje społeczne. Studium porównawcze. Warszawa, 1998. (перевод Г. Веремейчик)
32. *The State and the Third Sector in Modern Welfare States: Independence, Instrumentality, Partnership* / *The Third Sector in Europe*. Cheltenham, 2001.
33. Gender and the Development of Welfare regimes // *Journal of European Social Policy*. 1992. 2, 3.
34. Gender and the evolution of European social policy // S. Leibfried, P. Pierson (eds). *European Social Policy*. Washington, DC: Brookings Institution, 1995.
35. Grasping Policy Networks / Centre for democratic network governance working paper series // http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/6a6925ad/Working_Paper_2003_5.pdf
36. Das Stratifizierungskonzept in der Clusteranalytischen Überprüfung // S. Lessenich, I. Ostner (eds). *Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt: Campus Verlag, 1998.
37. Emerging gender regimes and policies for gender equality in a wider Europe // *Journal of Social Policy*. 2004. 33, 3.
38. *Decommodification and the Worlds of Welfare Capitalism: a Cluster Analysis*, Florence: European University Institute, 1999.
39. A qualitative comparative analysis of pension systems // T. Janoski and A. Hicks (eds). *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
40. Gender, policy regimes and politics // D. Sainsbury (ed.). *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
41. *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally* // *Voluntas*. 1998. Vol. 9. № 3.

42. The Function of Mellow Weakness: Nonprofit Organizations as Problem Nonsolvers in Germany // The Nonprofit Sector in International Perspective. Studies in Comparative Culture and Policy / Ed. by E. James. Yale Studies on Nonprofit Organizations. New York, Oxford: Oxford University Press, 1989.
43. The Privatisation of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan. London: Macmillan, 1996.
44. Work, welfare and gender equality: a new typology // D. Sainsbury (ed.), Gendering Welfare States. London: Sage, 1994.
45. More Than Altruism: The politics of private Foreign Aid., Princeton: Princeton University Press, 1990.
46. On Worlds of Welfare: Institutions and their effects in eleven welfare states. 2001.
47. The Voluntary Nonprofit Sector. Lexington: Lexington Books, 1977.
48. On Worlds of Welfare: Institutions and their Effects in 11 Welfare States. The Hague: Social Office of the Netherlands, 2001.