

Эдуард Фомин

Добровольный негосударственный сектор в современной России

Со времени возникновения идеи и формирования основных концепций гражданского общества произошла значительная эволюция как самого содержания данного понятия, так и критериев, по которым то или иное общество удостоивается права на соответствующий титул. (1)

Сегодня, если судить по оценкам специалистов и политиков, оказывается, что наличие в том или ином обществе развитого 3-го сектора является чуть ли не главным индикатором, свидетельствующим об особом типе его общественной консолидации. Речь идет о такой консолидации, которая осуществляется не за счет ограничений индивидуальности, а за счет развития членов общества как вполне самостоятельных и свободных субъектов. Наличие подобного интегрально-индивидуализирующего института и выступает одним из важнейших признаков сложившегося гражданского общества.

Попытаемся с этой точки зрения дать сравнительную характеристику состояния и проблем развития сектора добровольных организаций в современной России.

Приводимые здесь суждения представляют собой результат обобщения и интерпретации сведений, полученных из нескольких источников. Это, прежде всего, пять эмпирических исследований разной длительности и объема, проведенных с участием автора в Петербурге в период с 1993 по 1995 год. Это, во вторых, данные немногочисленных исследований, проведенных в других регионах. Это материалы дискуссий, прошедших в Санкт-Петербурге в рамках нескольких конференций и встреч руководителей ряда московских и петербургских негосударственных организаций. И, наконец, это редкие публикации в прессе и в появившихся в последние год-полтора специализированных информационных изданиях третьего сектора. Теоретические работы, посвященные анализу этой проблематики, в настоящее время в России практически отсутствуют.

Основной принятой сегодня способ выполнения подобной задачи состоит в процедуре сравнения нашей действительности с некоторыми реальными (прежде всего западными) образцами. Такой путь правомерен, но обладает ограниченными возможностями. Более содержательные представления о сегодняшнем состоянии добровольного сектора можно составить, если дополнить полученную таким образом картину сравнением с положением и ролью общественных организаций в нашем собственном недавнем прошлом.

Таким образом, логика нашего анализа состоит в следующем. Мы стремимся рассмотреть строение российского третьего сектора с точки зрения того положения, которое он сегодня занимает между некоторым идеальным образом, на который он фактически ориентирован, и теми исходными условиями, от которых началось развитие третьего сектора.

Если резюмировать те представления о развитом третьем секторе, которые принимаются у нас в качестве некоторого образца (ориентира для подражания), то их можно было бы свести к сравнительно небольшому числу следующих принципиальных утверждений.

Развитый третий сектор - это социальный институт, возникающий в обществах, достигших определенного уровня развития - постиндустриальных обществах (обществах благосостояния). Можно выделить несколько основных черт функционирования третьего сектора в обществах благосостояния:

1. Третий сектор в западных обществах представляет собой стабильный социальный институт, в деятельности которого участвует подавляющая часть населения (массовое волонтерство). Подобное общественное участие (public participation) является моральной нормой общества, обеспеченной идеологической, религиозной и политической поддержкой и одобрением.

2. Для третьего сектора на Западе характерны устойчивость организаций и их связей с другими институтами общества, наличие развитой материальной и профессиональной инфраструктуры, сопоставимой по своим возможностям с инфраструктурой, находящейся в руках государства. Некоторые области социальной сферы могут практически полностью находиться в руках учреждений третьего сектора.

3. Развитое законодательство, специальный правовой и экономический режим характеризуют юридический контекст, в котором действуют организации третьего сектора. Этот режим, несмотря на несовпадение способов, используемых в различных национальных системах, создает условия для выработки и реализации относительно адекватной социальной политики. Это достигается за счет соединения преимуществ, связанных с известной статичностью (консервативностью) и рациональностью, присущей государственным структурам, и некоторой долей произвольности (субъективности), характеризующей деятельность множества частных субъектов социальной сферы.

4. Большой удельный вес организаций с давней историей и традициями, авторитетных и хорошо известных населению, усиливает легитимность всей сферы в целом.(2)

Итак, независимо от конкретных форм своего реального существования в отдельных национальных системах, третий сектор сегодня является главным посредником между рынком и государством. Он представляет собой общественный институт, который действует по своим правилам, не являющимся ни административными, ни рыночными. Подобное положение третьего сектора позволяет ему справляться с целым комплексом таких сложнейших социальных задач, как:

-привлечение дополнительных ресурсов общества в сферу социального воспроизводства, при помощи иных, помимо налоговых, механизмов и использование дополнительных способов их аккумуляции;

-мобилизация имеющихся ресурсов на направлениях, учитывающих представления и потребности самых широких слоев населения;

-воздействие широкой общественности на оперативное перераспределение государственных и частных средств в соответствии с меняющейся социальной ситуацией и возникновением новых проблем;

-реализация новаторских социальных программ, т.е. программ, которые еще не имеют общепризнанного статуса и всеобщей поддержки. Выполнение этой задачи способствует развитию и совершенствованию самой системы и качества социального воспроизводства. При этом зачастую осуществление подобных

программ производится без мобилизации дополнительных общественных средств за счет собственных моральных и интеллектуальных ресурсов и использования уже имеющейся инфраструктуры.

Все конкретные формы существования третьего сектора являются, с нашей точки зрения, результатом развития длительного конфликта и компромиссом между государством, рыночными субъектами и самими гражданами по поводу их доли ответственности и меры участия в социальном воспроизводстве. В итоге такого компромисса ограничивается тенденция чрезмерной поляризации жизненных горизонтов для различных людей, обеспечивается достижение общественного согласия.

С другой стороны, наши прежние (советские) общественные организации имели следующие, почти непрменные, характеристики и функции:

- создавались и прекращали свое существование по инициативе или с разрешения государственного аппарата;

- имели централизованно-иерархическую структуру организации и управления, ("демократический" централизм);

- были важным (обязательным) звеном в социальной карьере для своих членов;

- являлись элементом символической демонстрации лояльности к общественному режиму;

- выполняли функцию ритуальной причастности каждого к делам всего общества;

- прием гражданина в члены какой-либо общественной организации фактически приравнивался удостоверению его благонадежности, а для некоторых категорий людей являлся подтверждением их прав на вхождение в особые, определяемые властью, статусно-привилегированные группы:

- принадлежность к коллективу, общественной организации являлась важным основанием, открывающим человеку доступ к обобществленным социальным благам;

- принадлежность (членство) служило подчеркиванию общности, а не различий, демонстрации коллективизма, а не оригинальности и индивидуальности.

Таким образом, общественные организации являлись элементами государства, а не элементами гражданского общества. Право на все то, чем они располагали, было фактически в руках государства.

Сегодня всякая общественная организация, наоборот, стремится скорее подчеркнуть непохожесть своих членов на других, отстоять и обозначить их право на индивидуальность. Функция организации заключается в том, чтобы заявить об отличиях, а не продемонстрировать лояльность к более широкой системе общественно-политических институтов.

С этой точки зрения отчетливо видно, что российские условия имеют безусловную специфику по сравнению с опытом других индустриальных обществ. Сегодня попытки использовать этот опыт не демонстрируют ощутимых успехов. Причины такого положения связаны с неадекватной оценкой значимости того внешнего сходства, которым обладают наши организации третьего сектора и их зарубежные аналоги. Наличие таких черт в деятельности общественных организаций, как добровольность, независимость и неприбыльный характер

деятельности, являются в наших условиях результатом другого социального процесса, отличного от западного. Имеющееся же сходство, надо признать, во многом есть результат принятия некоторой уже реализованной действительности в качестве желанного образца.

Однако "их" путь к развитию третьего сектора начинался от другой, жестко-либеральной идеологии и практики, недостатки которых третий сектор и был призван нейтрализовать. Поэтому развитие этой сферы лежало в русле умеренного обобществления, осознания некоего коллективного, солидаристского интереса, преодоления некоторых крайностей индивидуализма, наконец.

В наших условиях при формировании такого же института мы вынуждены следовать совершенно противоположным курсом. Он состоит в отстаивании законности, правомерности, моральной оправданности индивидуализации, разгосударствления, разобобществления того, что было социализировано насильственно. Мотивации, на которых основаны внешне сходные общественные институты, имеют, как видим, разные корни и призваны утвердить, по сути дела, противоположные ценности. И это сегодня пока еще главное содержание процесса.

Итак, цель как будто бы одна, а пути совершенно разные. Не то чтобы по пути, а просто наоборот - навстречу друг другу. Это обстоятельство, как нам кажется, многое может объяснить в тех трудностях, которые испытывает наш молодой третий сектор, и в том числе его плохую восприимчивость к чужому положительному опыту.

Итак, коротко охарактеризуем, что собой представляют сегодняшние негосударственные добровольные организации в России. Прежде всего отметим, что российское законодательство в соответствии с прошлой традицией склонно называть их общественными организациями. В то время как западная традиция акцентирует внимание на такой их черте, как независимость от государства. Поэтому они чаще называются негосударственными.

В целом добровольный сектор представляет собой достаточно пеструю и слабо упорядоченную систему. Он распадается на несколько замкнутых сегментов, мало общающихся и контактирующих друг с другом. Ни фактически, ни с точки зрения законодательства организации третьего сектора еще не выступают в качестве единой общественной силы. Такое его состояние определяется несколькими факторами. Основной из них - это разная социальная природа организаций, образующих третий сектор. Мы имеем в виду различия, которые связаны с тем, на какую потребность, на какой вызов является ответом возникновение того или иного типа организации.

В этом смысле мы имеем довольно значительное число организаций, созданных, хоть, может быть, и не так давно, но все же еще во времена советской государственности. К этому типу можно отнести значительную часть ветеранских организаций, организации блокадников, часть членских организаций общества инвалидов и т.п. Эти организации, в большинстве своем, создавались как объединения лиц, имеющих особый социальный статус или заслуги перед обществом. Социально-экономическая трансформация заставила их сменить ориентиры и приоритеты. Сегодня их основные, и в общем справедливые, претензии обращены к государству. Их задача - вернуть государственные долги тем людям, которые соблюдали установленные для них правила, но оказались

невольно обманутыми. Когда пришло время возмещать затраченные ими усилия, правила резко изменились, и потребовалось заново доказывать справедливость их притязаний. Поэтому основной метод работы организаций этого типа - политическое лоббирование в структурах государственной власти. А основные источники получаемых время от времени дополнительных средств - государственные внебюджетные фонды.

Другой относительно обособленный сегмент нынешнего третьего сектора образуют организации, которые созданы самим государством или по его инициативе в качестве элемента социальной политики, обусловленной социально-экономическим реформированием. Это, прежде всего, результат естественной реакции государственной бюрократии на отказ от патернализма как ведущего принципа социальной политики. Во вторую очередь - это реакция на действительный вакуум, образовавшийся вследствие неготовности прежней системы учреждений социальной защиты компенсировать риски рыночно-конкурентного характера. В связи с этим была предпринята попытка создать квазиобщественные структуры, призванные как бы дополнить и демократизировать официальную систему социозащитных учреждений. Типичным примером такого рода благотворительной организации является Российский Детский Фонд.

Однако подавляющее большинство новых организаций было создано в период массового поступления в Россию гуманитарной помощи из-за рубежа. В это время было образовано значительное количество организаций, представляющих собой, по существу, объединения отдельных групп граждан, испытывающих разного рода материальные затруднения. Их можно было бы определить как организации лиц, на которых направлена благотворительная деятельность, т.е. объединениями *благополучателей*. Свою задачу на первых порах они видели в том, чтобы гуманитарная помощь не прошла мимо отдельных групп нуждающегося населения и была распределена справедливо и без злоупотреблений, то есть поступила бы именно тем, кому она более всего необходима. Полученный статус юридического лица давал таким организациям возможность претендовать на получение определенных объемов гуманитарных грузов и распределять их непосредственно тем нуждающимся лицам, интересы которых они представляют в соответствии со своими уставными документами.

Через некоторое время потоки гуманитарной помощи сократились или, как в Петербурге, стали использоваться по-иному. Для многих из подобных организаций это означало, что они фактически исчерпали свои функции. Перед ними возникла необходимость выбора новых направлений своей работы и объединяющих идей. Эта задача далеко не для всех оказалась разрешимой, поскольку создавались они все же как вполне социалистические организации - под распределительную идеологию. Как показывают некоторые исследования российского третьего сектора, организации этого типа имеют весьма низкий рейтинг в общественном мнении населения. (3)

Стадию превращения из объекта благотворительности в активных субъектов социальной политики проходит, по-видимому, до сих пор весьма значительная часть этих организаций. Если судить по данным некоторых исследований, они составляют приблизительно 62% всех добровольных объединений. (4)

Особенно обращает на себя внимание тот факт, что практически во всех

регионах, кроме Москвы и С.-Петербурга, отсутствуют общественные организации правозащитного характера. (5) А, как известно, именно они являются одним из важнейших показателей развитости и независимости третьего сектора как элемента гражданского общества.

В обществе существуют значительные категории населения, ориентированные на прежние идеологические ценности. Они образуют реальную социальную базу для сохранения подчиненного, пассивного и зависимого от государства положения добровольных организаций. Несмотря на значительное, по сравнению с прошлым, число организаций (только в С.-Петербурге на конец 1994 года их было зарегистрировано более 3200), их нельзя с полным основанием назвать массовыми. Институт волонтерства практически не развит. Это составляет особую проблему нашего общества, которая заслуживает рассмотрения в отдельном сообщении.

Наблюдается жесткая конкурентность между различными сегментами внутри третьего сектора за различного рода ресурсы. При этом такая конкурентная борьба не носит цивилизованного характера, так как отсутствуют легитимные процедуры, господствуют тайные, негласные формы взаимодействия и соперничества.

В то же время особенно активные, независимые организации третьего сектора вклиниваются в уже сложившиеся отношения между органами государственной власти и созданными при их участии государственно-общественными институтами. Их демонстративная независимость фактически представляет собой попытку отобрать у государства часть его патронажных функций, поскольку они осуществляются в его рамках либо недостаточно эффективно, либо недостаточно гибко. ***"Мы их раздражаем. Именно потому, что делаем за них их же работу и вынуждаем выполнять свои обязанности"***, - комментирует, к примеру, ситуацию президент Демократического союза инвалидов Г. Самсонов. (6)

Властные структуры в свою очередь склонны рассматривать организации третьего сектора либо в качестве конкурентов за деньги и средства, производимые в предпринимательской сфере, либо стремятся за их счет расширить свои бюрократические возможности. Это создает особый комплекс проблем в их взаимоотношениях. Одновременно с этим результаты наших и других исследований свидетельствуют, что государственные органы очень ненадежный и неоправданно требовательный партнер для общественных организаций. (7)

Все эти сложности зачастую подталкивают власти к поиску простых решений, а именно таких, которые уже зарекомендовали себя в прошлом. Основным аргументом выступает необходимость экономии крайне ограниченных ресурсов. Это как раз и означает их концентрацию в одних (разумеется, государственных) руках, способных "правильно" определить и осуществить основные социальные приоритеты.

Использованная литература

1. См.: Витюк В.В. Гражданское общество: современное содержание понятия. В сб. Проблемы формирования гражданского общества. ИНСТИТУТ

социологии РАН. М., 1993.

2. Salamon, L.M. 1987. Of Market Failure, Voluntary Failure and Third-Party Government: Towards a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State, in: Journal of Voluntary Action Research i/2

3. См.: Благотворительность и россияне //"Апис", N4, ноябрь 1995, с.3.; Благотворительность - участие и установки населения// "Деньги и благотворительность". Ноябрь, 1994, No. 3, с. 23.

4. Опрос некоммерческих организаций России. CAP-RUSSIA, 1995, с.9.

5. Там же, с.8.

6. Не стремиться объять необъятное//"Апис", No. 4, ноябрь 1995, с.7.

7. См.: Благотворительность и россияне// "Апис", No. 4, ноябрь 1995, с. 2