

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК ЭЛЕМЕНТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Статья анализирует экономическую функцию некоммерческих организаций гражданского общества как основание их взаимодействия с органами государственной власти.

The article analyzes the economic function of non-profit organizations of civil society, as the basis of their interaction with the public authorities.

Негосударственные некоммерческие организации (НКО) выступают институциональной единицей гражданского общества, которое нередко именуют третьим сектором экономики, срединным между государственным и бизнес-секторами. Исследователи гражданского общества выделяют ряд критериев НКО:

1. Наличие организационной структуры. При этом неформальные и временные организации не включаются в структуру некоммерческого сектора.
2. Независимость от государства. Такие организации не являются ни частью государственного аппарата, ни объектом прямого контроля со стороны государства. Однако это не означает, что подобная организация не может иметь государственную поддержку.
3. Полученный доход не распределяется между учредителями и руководителями, а идет на цели развития организации.
4. Самоуправление.
5. Добровольность. В работе значительное место занимают добровольные пожертвования на деятельность организации или использование труда волонтеров [1].

Организации некоммерческого сектора выполняют целый ряд разнообразных функций. Одни исследователи выделяют интегративные, регулятивные, коммуникативные функции воспроизводства общественных отношений; другие основной и главной функцией считают способность НКО генерировать человеческий и общественный капитал; третьи рассматривают рыночные и нерыночные функции некоммерческого сектора; четвертые выделяют экономические, социальные, социально-политические функции воздействия организаций некоммерческого сектора на другие социальные институты. Имеется и отдельный ряд функций некоммерческого сектора в социальной сфере (воспитательная, производственная, инновационная, защитная и т.д.) [2].

Авторское видение параметров классификации функций организаций гражданского общества представлено в таблице. В основе классификации лежит анализ роли НКО в современном обществе.

Функция	Суть функции	Частные проявления функции
Экономическая	Участие в производстве и обмене благ, способствующее более полному удовлетворению потребностей населения, созданию условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества услуг	Производственная – гарантирует каждому гражданину минимальный набор необходимых услуг. Перераспределительная – во-первых, воздействуя на решения органов власти, НКО влияют на перераспределение бюджетных средств. Во-вторых, они аккумулируют часть средств бизнеса и направляют их на решение социальных задач
Контрольная	Наблюдение за деятельностью организаций и физических лиц в целях	Надзорная – выполняют функцию общественного контроля за деятельностью органов власти и бизнес-

	проверки соответствия наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому состоянию, предусмотренному законодательству, а также нравственно-этическим нормам, принятым в обществе	структур, транслируя информацию о выявленных нарушениях, способствуют устранению их последствий Правозащитная – может трактоваться в узком смысле – как защита нарушенных прав индивида, и в широком смысле – как охрана главенства права, защита от посягательств на это главенство, в том числе от государства. Обеспечение гарантий надлежащей правовой защищенности человека и гражданина
Политическая	Участие в отношениях по распределению государственной власти. Могут выступать самостоятельной политической силой	Протестная – играют роль в протестной, оппозиционной активности
Управленческая	Участие в отношениях по реализации государственной власти	Субъектная – являются субъектом государственной политики, влияя на принятие решений, их коррекцию Экспертная – профессиональные специалисты НКО воспринимаются как носители специальных и полезных знаний или информации
Социальная	Участие в формировании и развитии общественных отношений, свойств индивидов и групп, формирующихся в процессе социализации и интеграции человека в общество	Коммуникационная – организации гражданского общества способствуют установлению горизонтальных связей между гражданами. Стабилизирующая – прочные гражданские связи способствуют стабильности в обществе. Досуговая – являются средством досуга, самовыражения, проявления увлечений. Воспитательная – НКО способствуют развитию в человеке таких качеств, как альтруизм, милосердие, взаимодействие, взаимовыручка, доброта, толерантность, развивают способность к объединению. Являются средством самореализации
Представительская	Наделение правом выступать неперсонифицированно, от имени целевой группы при осуществлении внешних коммуникаций	Экономико-представительская – своего рода посредничество между потребителями определенных благ и их производителем. Политико-представительская – проявляется при взаимодействии с политическими институтами в выражении дифференциации общества по интересам и сопоставлении установок, диктуемых этими интересами

Трудно найти организацию, которая выполняла бы только одну из перечисленных функций. Как правило, НКО характеризуется наличием нескольких функций одновременно. Так, к примеру, движение по защите прав потребителей выполняет не только правозащитную функцию, но и экономическую (оказывает юридические услуги материально пострадавшим гражданам), представительскую (в отношениях с надзорными органами), социальную (в отношении сотрудников НКО) роли. Функции одной организации могут меняться во времени в зависимости от обстоятельств. Например, спортивный клуб, являясь объединением по интересам, выполняет главным образом досуговую функцию, однако если власть решит закрыть стадион, то высока вероятность, что такая НКО будет выполнять и функцию политическую.

В рамках статьи основной упор делается на взаимосвязи экономической и управленческой функций НКО. Она имеет место в силу того, что в экономическом пространстве, в частности на рынке социальных услуг, организации гражданского общества выполняют три основные роли – потребитель, производитель, заказчик.

Первая роль, на наш взгляд, не требует дополнительного разъяснения: каждый человек как индивид или член организованного сообщества является постоянным потребителем материальных и нематериальных благ. В то же время и организация является их потребителем. Так, имея собственное помещение, НКО пользуется услугами жилищной сферы, нанимая специалистов на возмездной основе, становится участником отношений социального страхования и др.

Особый интерес представляют две других роли НКО, поскольку, как будет показано ниже, они определяют необходимость тесного сотрудничества третьего сектора с государственными структурами.

В экономической функции НКО представлены производителями социальных услуг, которые в российском законодательстве трактуются как действия по оказанию поддержки отдельным категориям граждан, оказавшимся в трудной жизненной ситуации [3]. В более широком понимании термин «социальные услуги» используется для характеристики различных видов услуг, производимых во всех отраслях экономики социальной сферы. Эти отрасли объединены тремя критериальными признаками: они представляют блага в основном в форме услуг, предметом воздействия которых являются люди и возможности их повседневной жизнедеятельности; потребление предоставляемых благ имеет значительные внешние эффекты; деятельность этих отраслей является объектом систематического применения ценностных оценок со стороны государства и общества [4]. Поэтому трудно себе представить современное развитое государство, не берущее на себя обязательств по социальным услугам гражданам.

В то же время государство не всегда и не в полной мере может перераспределить ресурсы в социальную сферу. Это связано как с состоянием экономики, так и с неполнотой информации для принятия управленческих решений, несвоевременным реагированием на потребительский спрос, продвижением частных интересов чиновников в ущерб непосредственным потребителям услуг. Привлечение к производству определенных видов социальных услуг бизнеса зачастую имеет принудительный характер и, следовательно, является малопривлекательным для коммерческих структур. Отсюда возникает миссия гражданского общества, отделяющая третий сектор от государства и бизнеса. Такие этические мотивы как сострадание, гуманность, по природе присущие гражданскому обществу, рождают спрос на услуги НКО, поскольку они не удовлетворяются в должной мере ни предпринимательской активностью, ни работой государства. «Там, где наряду с провалами рынка налицо значительные провалы государства, там место еще одного, третьего по счету, сектора в его экономическом понимании» [5]. Собственные издержки НКО на производство социальных услуг ниже, чем в государственных организациях, за счет привлечения труда волонтеров, добровольных пожертвований, более низкой вероятности оппортунистического поведения производителей услуг, реальной адресности в решении проблемы получателей услуг.

Все формы организаций – государственные, коммерческие, гражданские – обладают как преимуществами по отношению к иным организационно-правовым формам, так и недостатками, не позволяющими отнести их к единственно возможному субъекту-производителю социальных услуг. Поэтому в развитии рынка социальных услуг целесообразно не столько четкое разделение ответственности в производстве тех или иных благ между тремя секторами экономики, сколько развитие между ними партнерских отношений и координации ресурсов для удовлетворения потребностей граждан. Особое место занимает делегирование государством функций по оказанию социальных услуг на уровень гражданских организаций. В этой связи необходимым представляется создание прочных и доверительных отношений между государством и гражданским обществом – так раскрывается управленческая функция НКО (роль «заказчика»).

Рассматривая управленческий аспект взаимодействия государства и гражданского общества, стоит отметить, что выбор того, какие общественные блага производить и в каком количестве, является общественным выбором, понимаемым в широком смысле – как процесс, в котором соперничают различные индивидуальные интересы, концепции, программы в отношении общественных благ [6]. В ходе такого соперничества выявляются предпочтения и интересы

разных групп потребителей относительно видов необходимых социальных благ, их количества и качества.

Несмотря на то, что общественный выбор имеет экономическую природу, его конкретная реализация осуществляется с помощью политических институтов, поскольку агрегирование индивидуальных предпочтений возможно только на макроуровне.

Как «заказчики», организации гражданского общества выступают посредниками между потребителями и производителями услуг, снижая издержки их взаимодействия. В частности, НКО, как уже отмечалось, могут сокращать информационную асимметрию или обеспечивать экономию бюджетных расходов за счет покрытия издержек мониторинга исполнения договоров [7] либо замещения внутреннего контроля устойчивыми формами межсекторного взаимодействия. Зачастую они быстрее, чем государство, принимают рыночные сигналы о качестве услуги и могут реагировать на них в целях изменения ситуации. Тем самым организации гражданского общества выступают трансляторами общественных интересов, и это, как отмечает Ф. Шмиттер, увеличивает шансы принятия органами власти социально обоснованного решения через получение более обобщенной и достоверной информации [8].

В России исполнение гражданскими организациями роли «заказчика» имеет особое значение. Социальные институты, группы и индивиды, традиционно считающиеся объектами управления, при изменении ориентационных отношений в системе «власть – общество» выступают в качестве активных субъектов управления и партнеров государства, система государственной службы становится структурой по обслуживанию общества, удовлетворению его потребностей. Утверждение о решающей роли общественного интереса в системе государственного управления «ломает» привычное для нашей страны представление о государстве, самостоятельно задающем характер производства общественных благ. Ресоциализацией государства или деэлитизацией общества О. Хеффе называет процесс, когда граждане максимально самостоятельно решают свои проблемы, в том числе посредством возвращения обществу государственных задач [9].

Пока еще организации гражданского общества намного реже выступают в качестве партнеров государства. Между тем, как было отмечено, они обладают такими преимуществами, которые в определенных сферах государственной политики позволяют считать их более подходящим партнером, нежели бизнес. Справедливо говорить о необходимости общественно-государственного партнерства, при котором субъектом делегирования государственных полномочий станут организации гражданского общества. Они являются частью не только социально-политического, но и экономического пространства (удовлетворяют спрос на общественные блага, который не могут в эффективных объемах удовлетворить ни бизнес, ни государство). Оказывая населению важнейшие социальные услуги, НКО «экономят» бюджетные средства на их производство. С другой стороны, они являются получателями финансовых средств государства, вступая в конкурентную борьбу за бюджетные ресурсы.

Что касается управленческой функции гражданских организаций, то значимость привлечения их к процессу принятия государственных решений заключается в том, что они:

- объединяют самых высокомотивированных граждан, что предопределяет их личную заинтересованность в результате работы;

- обладают большей гибкостью в привлечении ресурсов;

- способны помочь государству принять социально обоснованное решение, в том числе инновационное;

- выступают инструментом двусторонней связи: формой выявления общественного мнения и транслятором государственных решений в социальную подсистему;

расширяют базу социальных мероприятий, что способствует налаживанию эффективной взаимосвязи в системе «власть – общество».

Очевидно, что практически любое управленческое решение приводит к перераспределению бюджетных средств, т.е. взаимодействие государственного и гражданского секторов приобретает конкретный экономико-управленческий смысл. Без понимания органами власти этого принципиального момента бюджетные траты в социальной сфере будут малоэффективны и непонятны населению. Связь управленческого и экономического – тесная, взаимная и постоянная; финансовая система подвластна политической воле, но и любое государственное решение зависит от бюджетных возможностей. Поэтому в данной статье эти две стороны объединены в один аспект, который можно толковать следующим образом: экономико-управленческий аспект взаимодействия органов власти и организаций гражданского общества включает отношения, ведущие к принятию органами государственной власти новых управленческих решений и перераспределению бюджетных средств для их реализации.

Таким образом, взаимодействие органов государственной власти и организаций гражданского общества, с одной стороны, является необходимым фактором успешного социально-экономического развития территории (региона), а с другой, – инструментом государственной политики, направленной на такое развитие.

1. Salamon, L., Anheier, H. Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis. – Manchester: Manchester University Press, 1997. – P. 33-34.

2. Хухлина, В.В. Некоммерческий сектор: сущность и особенности // Отечественный журнал социальной работы. – 2005. – № 3. – С. 19-26.

3. Федеральный закон от 10.12.95 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения Российской Федерации» // Российская газета. – 19 декабря 1995 г., № 243.

4. Шишкин, С.В. Экономика социальной сферы: Учеб. пособие – М.: ГУ ВШЭ, 2003. – С. 12.

5. Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры / отв. ред. Е.С. Петренко. – М.: Институт фонда «Общественное мнение», 2008. – С.17.

6. Восколович, Н.А. Экономика, организация и управление общественным сектором / Н.А. Восколович, Е.Н. Жильцов, С.Д. Еникеева; под ред. Н.А. Восколович. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – С. 136.

7. Тамбовцев, В.Л. Государство как инициатор развития гражданского общества // Общественные науки и современность. – 2007. – № 2. – С. 70.

8. Шмиттер, Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // Полис. – 1996. – № 5. – С. 24.

9. Хеффе, О. Справедливость. – М.: Праксис, 2007. – С. 96.