УДК 334.021 DOI: 10.22394/2079-1690-2017-1-2-215-224

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Колесников Евгений Игоревич аспирант, Московский городской университет управления Правительства Москвы; советник Департамента социального развития Министерства экономического развития РФ (107045, Россия, Москва, ул. Сретенка, 28/1). E-mail: kolesnikovei@rambler.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы развития социально ориентированных некоммерческих организаций в Европе на примере Великобритании, Германии и Швеции. Описаны основные этапы развития социально ориентированных некоммерческих организаций в данных странах. Охарактеризованы правовые и экономические инструменты поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций используемые европейских странах.

Ключевые слова: *социально ориентированные некоммерческие организации, социальные услуги, некоммерческий сектор экономики, Великобритания, Германия, Швеция.*

Социально ориентированные некоммерческие организации занимают значительное место в третичном секторе экономики. Непрерывно возрастает роль данных организации в процессе оказания социальной поддержки различным слоям населения и реализации государственной социальной политики. В связи с этим особенно актуальным является рассмотрение практики развития и поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в европейских странах. В данной статье будет представлен подобный анализ на примере Великобритании, Германии и Швеции.

Развитие негосударственного некоммерческого сектора в Великобритании характеризуется постепенной секуляризацией и формализацией волонтерских действий и изменяющимися отношениями с государством. Законодательство, касающееся негосударственных организаций, работающих в социальной сфере, восходит к выпущенному Елизаветой I в 1601 году Акту по исправлению неправильного использования земель, благ и капиталов, ранее переданных для благотворительности (An Acte to Redress the Misemployment of Landes, Goodes and Stockes of Money heretofore Given to Charitable Uses).

Принятый после религиозного подъема Реформации, этот акт ознаменовал начало секуляризации в сфере благотворительности[1]. Кроме того, вместе с принятым в том же году Законе о бедных этот акт стал ответом на рост числа нуждающихся в стране.

В 18-19 вв., когда все больше людей в ходе индустриализации переезжало из сельской местности в города, постоянно росла нужда в поддержке социальной сферы. Нежелание или неспособность государства активно в этом участвовать привели к развитию волонтерских организаций на местном и национальном уровнях. Как правило, благотворительные организации формировались представителями среднего класса, зачастую сочетая те или иные инновационные методы оказания социальных услуг и активные кампании, направленные на то, чтобы привлечь внимание общества к социальным проблемам населения. Именно из числа подобных организаций выросло такое известное национальное благотворительное объединение, как Barnardo's, основанное в середине 19 века ирландцем Томасом Бернардо и занимающееся помощью сиротам и детям, оказавшимся в трудном положении. Сегодня в Великобритании существенное число крупных организаций, нанимающих большое количество сотрудников, ведут свою историю от 18-19 вв.[2].

В этот же период появились организации взаимопомощи для рабочих. Особенно активно подобные организации стали появляться в конце 19 века. Выпущенный в 1793 году Акт поощрения и помощи дружеским обществам (An Act for the Encouragement and Relief of Friendly Societies) дал легальную основу для работы организаций, состоящих из людей, собирающихся в местной таверне или церкви и собирающих деньги для создания фондов страхования здоровья, расходов на похороны или на старость. Торговые союзы, потребительские и жилищные кооперативы также были частью тренда. В 1871-74 гг. они были признаны Королевской комиссией как пример «работающего духа самопомощи… при помощи которого та часть населения, которая находится под угрозой нищеты, старается избежать ее» [3]. Благотворительные общества играли ту же роль для обедневших представителей высших классов.

В начале 20 века все большее влияние стали играть зонтичные структуры, такие как региональные и национальные советы благотворительности. Первая мировая война и последовавшая за ней экономическая депрессия привели к очевидной необходимости в более эффективной координации различных участников системы. Роль государства в социальной сфере росла, но довольно медленно и неравномерно. В свою очередь негосударственные организации, такие, как, например, Красный крест, еще раз доказали свою значимость, принимая активное участие в обеспечении стабильности социальной сферы во время Второй мировой войны[2].

Реформы 1940-х гг. существенно повысили роль государства в социальной сфере Великобритании. Государственный сектор стал доминировать в финансировании и предоставлении образования, здравоохранения и социального обеспечения. Существенное число организаций столкнулись с утратой эксклюзивности своих услуг и перепрофилировались, чтобы оказывать дополнительные к государственному обеспечению восполняющие услуги[2]. Период между 1945 и 1960 нередко называют упадком негосударственного участия в оказании услуг в социальной сфере. Однако это мнение остается объектом дискуссии. Так, Брюис в своей статье указывает на роль, которую негосударственные объединения сыграли в развитии государственного социального обеспечения[4].

Другой исследователь - Зимек берет 1960-е гг. в качестве стартовой точки своего анализа отношений государства и волонтеров, отмечая, что с концом золотой эры государственного социального обеспечения, правительство повернулось к волонтерам, чтобы заполнить пробелы в этой сфере[5]. Тим Дарлингтон впервые употребил для описания этого периода фразу «волонтерский бум»[6], затем она была популяризована в статьях Шерда, который считал, что сразу после Второй мировой войны волонтеры в социальной сфере были отодвинуты в сторону государством[7, 8].

В 1970-х все мощнее становился общественный запрос на передачу существенной части функций в социальной сфере негосударственным организациям. Все сильнее становились позиции организаций, лоббирующих участие в социальной сфере негосударственных организаций, таких, например, как Child Poverty Action Group и Shelter. Кроме того, государственные агентства, участвующие в обеспечении социальных услуг, нередко становились объектом критики как неэффективные и безответственные. В этот период к власти пришло консервативное правительство Маргарет Тэтчер, планирующее уменьшить роль государства практически во всех сферах, особенно в социальной[2].

В 1998 году 2 процента работников, получающих зарплату в Великобритании, работало на благотворительные организации[9]. Следует отметить, что если расширенно понимать некоммерческий сектор (в который включаются не только чисто благотворительные организации) этот процент равнялся 6 уже в 1995 году.

Затраты расширенно понимаемого некоммерческого сектора составили в 1995 году 74,9 миллиарда фунтов или 6,6% ВВП Великобритании. С учетом вклада волонтеров эта цифра вырастает до 8,7-9,2% ВВП.

Дополнительная трудность в изучении ситуации в Великобритании связана с действием разных законодательств в отдельных частях страны. Англия и Уэльс управляются английскими законами, имеющими свои корни в англо-саксонской системе. Шотландское законодательство основывается на римском праве и имеет много общего с правовой системой континентальной Европы. Ирландская система лежит в промежутке между этими двумя крайностями[10]. Проблемы, связанные с необходимостью работать в разных юрисдикциях для организаций, исторически работавших в разных частях Великобритании и в Республике Ирландия, обсуждаются в статье Бреена, Форда и Моргана[11]. В дальнейшем мы в основном сфокусируемся на описании англо-уэльской системы.

Кроме того, границы между государственным, коммерческим и третьим сектором в Великобритании размыты в связи с тем, что работники могут переходить из одного сектора в другой или одновременно участвовать в работе нескольких секторов (например, работать в частной фирме или государственном агентстве и быть волонтером в благотворительной организации). Льюис, исследующий истории людей, сменивших сектор или работающих одновременно в разных секторах, называет первый тип пограничных пересечений последовательным, а второй – расширяющим[12].

В тоже время к 1995 году финансовая зависимость третьего сектора от государства существенно выросла. Государственные средства стали важнейшим источником финансирования третьего сектора даже с учетом только прямого финансирования: через гранты, контракты

и соглашения об уровне услуг. Включение налоговых вычетов увеличило сумму государственного финансирования в 1995 году примерно на 1,6 миллиарда фунтов.

В 1998 году была выпущена Конвенция (The Compact) между правительством и волонтерским и общественным сектором. Цель Конвенции заключалась в развитии горизонтальных подходов к сектору, расширении существовавших структур поддержки, предоставляемых законодательством, и создании методов взаимодействия, дополняющих принятые во многих сферах до этого вертикальные подходы[13]. В 1999 году были созданы дополняющие кодексы. Государственные департаменты автоматически приняли конвенцию, местные власти после 2000 года стали принимать дополнительные местные конвенции, и сегодня они существуют почти в каждом муниципалитете. В 2010 году была выпущена обновленная Конвенция[14].

В начале 2000-х были предприняты организационные реформы некоммерческого сектора. Местным властям предоставлялась некоторая свобода в выборе организационной формы, однако предпочтение в финансировании отдавалось тем муниципалитетам, которые каким-то образом организовали бы работу некоммерческого сектора, обеспечивая взаимодействие и достижение общих стратегических целей. Как правило, речь шла о зонтичных структурах, включающих представителей заинтересованных сторон и обеспечивающих взаимодействие национальных и местных властей и негосударственных поставщиков услуг в социальной сфере[15].

Существенной особенностью англо-саксонской системы права является то, что новые нормы, как правило, не отменяют старые, если на это нет эксплицитного указания. В связи с тем, что история законодательства, связанного с предоставлением негосударственными организациями услуг в социальной сфере, насчитывает более четырех сотен лет, существует огромное количество разнообразных государственных программ по передаче услуг в социальной сфере негосударственным организациям.

Обстоятельный обзор существующих государственных программ представлен в отчете, проведенном для Национального офиса аудита – парламентского органа, ответственного за контроль над расходованием средств[16].

В своем исследовании Брентон предлагает классификацию, основанную на главных функциях некоммерческих организаций [17]:

- оказание услуг населению, в том числе в виде материальной, консультационной и информационной поддержки;
- взаимопомощь людей, объединенных вокруг общих нужд и ради общего блага (к подобным организациям относятся, например, общества слепых или организация «анонимных алкоголиков»);
- лоббирование интересов общественных групп;
- координация ресурсов и функций (к этому типу организаций относятся те, кто занимается исследованием лучших практик и обменом опытом, межсекторные объединения на локальном и национальном уровнях, как, например, National Council for Voluntary Organisations).

Ченан предлагает классификацию, основанную на степени централизации системы управления[18]:

- профессиональные некоммерческие организации, имеющие платных работников и на национальном, и на региональном уровнях. Национальные организации этого типа напрямую управляют региональными представительствами и привлекают средства для финансирования их проектов.
- волонтерские организации, которые имеют профессионально организованные национальные представительства (однако, многие региональные подразделения работают самостоятельно, собирая финансирование и привлекая волонтеров на местном уровне).
- независимые местные общественные группы, не имеющие национального представительства.

В законодательстве Великобритании отсутствуют какие-либо специальные правовые ограничения на организационную форму благотворительной организации. В Англии и Уэльсе действует специальная Благотворительная комиссия, основанная в 1853 году и получившая существенное расширение полномочий в 1960 году, которая принимает решение, является ли организация благотворительной с точки зрения закона.

Будучи зарегистрированными в качестве благотворительных, организации получают «защиту Короны, судов и комиссии». Закон о благотворительности 1992 года еще расширил полномочия комиссии, позволив ей проводить аудит благотворительных организаций и вмешиваться в случае обнаружения злоупотреблений[2].

Признанные благотворительными организации имеют право на существенное количество налоговых вычетов. Первые налоговые привилегии были предоставлены Оксфордскому и Кембриджскому университетам и Итонской и Винчестерской школой в 15 веке, а три века спустя этот механизм был расширен на все благотворительные организации. Кроме того, правом на налоговые вычеты пользуются организации или даже отдельные проекты, которые имеют цель, отличную от извлечения прибыли. Это касается и организаций, не входящих в одобренный Благотворительной комиссией список. Налоговые вычеты на благотворительные цели применяются и в региональных, и в национальных налоговых законодательствах [2]. Таким образом, в Великобритании законодательное регулирование благотворительности сосредоточено не на организационной форме организаций, а на целях ее деятельности.

В Англии наиболее распространены три основные организационные формы среди волонтерских организаций, в независимости от того, признаны ли они комиссией благотворительными [2]:

- Траст. Согласно закону, благотворительные организации управляются советом попечителей, не получающих зарплату и имеющих право только на возмещение понесенных расходов. Кроме того, они не должны быть лично материально заинтересованы в деятельности организации, если это не обговаривается специально в ее уставных документах. Эта форма характерна для традиционных волонтерских организаций и организаций, зависящих от грантов.

- Неинкорпорированная организация, как правило, используется в тех случаях, когда необходимо активное участие членов организации. Менеджмент такой организации выбирается демократически ее членами. Эта форма распространена среди организаций, управляющих небольшими активами.

Ни трасты, ни неикорпорированные организации, как правило, не имеют юридического лица (юридическое лицо может быть дано организации Королевской грамотой или получено после специальной процедуры, введенной Актом об инкорпорации трастов в 1872 году и значительно упрощенной в 1992). В связи с этим собственность организации должна от их имени управляться физическими лицами, как правило, одним из попечителей в случае траста и одним из членов в случае неинкорпорированной ассоциации. В случае траста учредители часто создают систему, по которой номинируются и назначаются такие физические лица, управляющие собственностью организации.

- Общество с ограниченной ответственностью было впервые введено в британское законодательство в 1862 году. От двух других основных организационных форм общество с ограниченной ответственностью принципиально отличается наличием юридического лица. Таким образом, имеющая подобную форму организация может приобретать, владеть и торговать собственностью, судиться и быть объектом исков, быть объектом уголовного преследования. Как и в случае с неинкорпорированными ассоциациями, управляющий орган, обычно называемый советом директоров, набирается из членов организации. Подобная организационная форма позволяет сэкономить на транзакционных издержках, если организация хочет заключать коммерческие договоры, и получить законодательную защиту, положенную коммерческим компаниям. Однако ООО также являются объектом существенного регулирования британского и европейского законодательств, что может рассматриваться как серьезное препятствие в их деятельности.

Помимо перечисленных в 2012 году был введена новая организационная форма – благотворительная инкорпорированная организация. Она схожа с ООО, однако используется исключительно благотворительными организациями. Цель введения новой формы заключалась в том, чтобы дать благотворительным организациям все преимущества работы в форме ООО, не вынуждая вести двойную бухгалтерию для коммерческой и некоммерческой части[19]. Описывая свой опыт по регистрации благотворительной инкорпорированной организации, Trust for the Study of Homicide отмечает, что система устроена достаточно дружелюбно. Среди главных минусов Trust for the Study of Homicide отмечает долгую процедуру оформления нового банковского счета[20].

Две других существенных организационных формы включают общества взаимопомощи и общества взаимного страхования[2]. Регистрация первых регулируется актом 1965 г., вторых – 1974 г. Основное отличие обществ взаимного страхования в том, что они несут в себе корпоративные черты, создавая системы страхования для конкретной компании или области промышленности.

С конца 1990-х одной из целей британского правительства является развитие социального предпринимательства. Вместе с тем смысловое наполнение этого термина не до конца ясно. Так, участники серии интервью, проведенных Гренье, отмечали два основных понимания термина социальное предпринимательство [21]:

- создание новых инновационных подходов в социальной сфере с применением технологий, принятых в бизнесе;

- сочетание извлечения прибыли или другой коммерческой активности с социальными целями. Зачастую полученная прибыль реинвестируется в развитие проекта.

Принципиально иное понимание социального предпринимательства включает организации, которые сосредоточены на достижении финансовой самостоятельности и не полагаются на гранты, пожертвования и работу волонтеров как на основной источник финансирования [22]. Различные подходы к подсчету числа социальных предпринимателей рассматриваются в работе Лиона, Тисдейла и Балдока [23].

В связи с упором на развитие рыночных механизмов существенную роль в финансировании социальных организаций играют различные займы. Так, весомый процент списка возможных источников финансирования[24] для некоммерческих организаций на консультационном сайте KnowHowNonProfit, созданном при поддержке National Council for Voluntary Organisations, состоит из различных займов. Некоторые из этих механизмов, например, мостовый займ[25] предполагают процент по кредиту.

Лион и Балдок обнаружили, что 15 процентов негосударственных организаций, оказывающих услуги в социальной сфере, привлекают заемные средства, большинство при этом использует обычные банковские механизмы. Только одна из пяти привлекающих займы организаций обращается к социальным кредиторам (имеющим социальную пользу как основной показатель эффективности). Также отмечается, что организация, получающая государственные гранты или имеющая государственный контракт на оказание услуг, имеет больше шансов привлечь займовое финансирование [26].

Некоторые, как например, облигации социального воздействия [27], связаны со взаимодействием государственного и коммерческого секторов. В случае облигаций социального воздействия коммерческая компания финансирует деятельность организации, оказывающей услуги в социальной сфере. В том случае, если эта деятельность оказалась успешной и позволила местным властям сэкономить средства, коммерческой компании возмещаются понесенные расходы.

Негосударственные организации, оказывающие гражданам услуги в социальной сфере, контролируют большое количество недвижимости в Великобритании. Основные типы недвижимости, находящиеся в собственности подобных организаций, и потенциал для развития в этой сфере подробно рассматривается в обзоре Квёрка [28]. Этот обзор положил начало широкой дискуссии, которая привела к идее расширить участие негосударственных организаций в управлении общественными зданиями. Помимо желания местных властей передавать полномочия и ответственность на более низкий уровень в качестве причин развития подобной практики указываются финансовые сложности муниципалитетов, которые вынуждали пересматривать сложившиеся практики управления активами [29].

В середине 2000-х британская политика в социальной сфере сосредоточилась на персонализации оказываемой помощи. Указывалось, что существующие модели не учитывают индивидуальные потребности в типе помощи. В декабре 2007 года было выдвинуто предложение расширить на всех граждан введенную в 1997 году для инвалидов систему персональных бюджетов на социальную помощь (эта система управляется самими гражданами, в том числе и при помощи прямых платежей). К 2012 году число граждан, использовавших эту возможность, достигло почти 500 тысяч [30].

В целом характеризуя опыт Великобритании в сфере развития сектора социально ориентированных некоммерческих организаций стоит отметить, что:

- в стране выработана многовековая традиция участия социально ориентированных некоммерческих организаций в решения общенациональных социальный проблем;

- сформирована развитая система правового регулирования деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций;

- функционирование социально ориентированных некоммерческих организаций основывается на умелом сочетании деятельности государства и социально ориентированных НКО.

Социальная модель скандинавских стран часто оказывается объектом внимания исследователей [31–34]. Такой живой интерес объясняется высокими показателями качества жизни в скандинавских странах. Так, в 2014 году все шведские регионы вошли в лучшие 20 процентов регионов стран ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) по всем показателям качества жизни, кроме доступа к жилью на душу населения и уровня безработицы в наиболее проблемных регионах [35]. Лишь несколько стран ОЭСР (Австрия, Бельгия, Дания, Италия, Финляндия и Франция) тратят на социальную поддержку больший процент ВВП [36].

Обратной стороной столь высоких трат в социальной сфере являются высокие налоги. По налоговой нагрузке на работника Швеция занимает 9-ое место среди 34 стран ОЭСР. В среднем работник в Швеции сталкивается с налоговым клином в 42,5 процента, в то время как в среднем в странах ОЭСР этот показатель равен 36 процентам. Однако в 2000 году этот показатель был равен 50,1 проценту, снизившись к 2014 году на 7,6 процента. За тот же период в среднем показатель налоговой нагрузки на работника в странах ОЭСР снизился только на 0,7 процента. Снижение налоговой нагрузки (на 0,8 процента к 2014 году) продолжилось и после 2009 года, в то время как в среднем в странах ОЭСР этот показатель вырос на 0,9 процента [37].

В связи с тем, что в Швеции действует столь развитая система государственного социального обеспечения, роль НКО в оказании услуг в социальной сфере сравнительно невелика. Большинство шведских организаций, хотя и имеют местные представительства, работают в других странах [38].

Центральное место в распределении шведской помощи бедным странам также занимает именно государственное агентство SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency), которое, впрочем, существенную часть денег перечисляет НКО. При этом используется так называемая «зонтичная» структура. Большую часть средств SIDA перечисляет 14 организациям, с которыми имеет рамочные договоры. Шесть из них являются «зонтичными» организациями (структурами, объединяющими множество различных организаций). Они, в свою очередь, распределяют полученные деньги среди организаций – членов структуры. Большинство из них связано с исторически сложившимися объединениями граждан вокруг той или иной сферы жизни (церковные организации, профессиональные ассоциации и т.д.). Одна из них – специально созданная зонтичная организация Forum Syd, которая распределяет средства среди организаций, не являющихся членами более крупных структур [39].

Основная форма участия шведских общественных групп в процессе оказания услуг в социальной сфере заключается в обеспечении государственного заказа на подобные услуги. Общественные организации в Швеции могут участвовать в тендерах на предоставление социальных услуг (уход за детьми, образование, помощь на дому). При этом полномочия по выбору методов обеспечения подобных тендеров остаются у муниципалитетов. В качестве яркого примера свободы муниципалитетов в выборе форм и методов реализации тендера следует привести решение муниципалитета Тебю, позволяющее работнику муниципалитета даже перейти на работу в общественную организацию, если она выиграла тендер на оказание той или иной услуги в социальной сфере. Причём такой работник сохраняет право в течение года вернуться на свою должность в муниципалитет[40].

Кроме того, активно используется система ваучеров. Потенциальный получатель услуги (например, родитель ребенка школьного возраста) имеет право обратиться в социальный совет муниципалитета, который, после рассмотрения заявки, определяет, какие услуги должны быть оказаны этому конкретному получателю. Если заявка на ту или иную социальную помощь одобрена, человек начинает получать месячные ваучеры на оплату соответствующих услуг. Реализовать ваучеры он может не только у муниципалитета, но и у одобренного муниципалитетом стороннего поставщика услуг (как коммерчески, так и некоммерчески ориентированного). Муниципалитет оставляет за собой право контроля качества оказания услуг и может исключить некачественного поставщика из списка одобренных [40].

В целом, следует отметить, что организация деятельности сектора социально ориентированных НКО в Швеции основывается на двух механизмах передачи негосударственным организациям части услуг:

- допуск негосударственных организаций (как некоммерческих, так и коммерческих), к тендерам на предоставление социальных услуг;

- система ваучеров и списков одобренных муниципалитетом поставщиков услуг (некоммерческих и коммерческих организаций), у которых можно реализовать эти ваучеры.

В Германии не существует специализированного общего законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций (третьего сектора). Несмотря на отсутствие специализированного законодательства, третий сектор подвергается довольно существенному регулированию на разных уровнях власти, которое, среди прочего, предполагает, что некоммерческие организации являются ключевым игроком в сфере предоставления гражданам социальных услуг [41].

Отсутствие специализированного законодательства во многом связано с тем, что область между рынком и государством часто не воспринимается в Германии в качестве единого сектора. В немецком языке до недавнего времени даже отсутствовал единый термин для обозначения негосударственного некоммерческого сектора.

Только в последнее время довольно широкое распространение получил термин «свободные благотворительные ассоциации» (Freie Wohlfartspflege Vereine), первоначально использовавшийся для одного из самых важных типов организаций: зонтичных ассоциаций, объединяющих исторически сложившиеся местные благотворительные организации[42].

К свободным благотворительным организациям традиционно относятся благотворительные объединения католиков и протестантов – Deutscher Caritasverband и Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, а также созданное по примеру католической и протестантской ассоциаций объединение благотворительных организаций иудейских общин - Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

Важное место в системе свободных благотворительных ассоциаций занимают Немецкий красный крест и объединение нерелигиозных социальных организаций Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband. Еще одна крупная свободная благотворительная ассоциация – Arbeiterwohlfahrt – создана на основе Социал-демократического рабочего движения [43].

На развитие гражданского общества в Германии существенное влияние оказали три принципа, заложенные в основу немецкого законодательства[44].

Принцип самоуправления. Этот принцип был заложен в результате к конфликта между государством и гражданами в 19 веке и позволил некоммерческому сектору развиваться в автократическом обществе, в котором еще не существовало полной свободы объединения граждан.

Принцип субсидиарности. Свои истоки принцип субсидарности берет в социальном учении Католической церкви. Этот принцип получил серьезное развитие после Второй мировой войны и заключается в том, что потребность, возникшая у местного сообщества, должна, если возможно, решаться силами этого сообщества. В качестве основы социальной политики принцип субсидиарности предполагает иерархию поставщиков социальных услуг, согласно которой проблемы должны решаться на максимально возможном низовом уровне. Если проблема не может быть решена силами друзей, соседей и родственников нуждающегося, она становится объектом внимания местных формально зарегистрированных негосударственных объединений (НКО). Местные власти должны обеспечивать решение проблемы только в том случае, если это не удается НКО. И, наконец, для проблем, которые не могут быть решены на местном уровне, создаются региональные и, на следующем уровне, федеральные системы. Так как принцип субсидиарности лежит в основе социальной политики Германии, НКО фактически являются поставщиками социальных услуг по умолчанию, государство вмешивается только в те ситуации, в которых сил НКО оказывается недостаточно.

Принцип общей экономики (Gemeinwirtschaft). Gemeinwirtschaft возник в немецкой мысли как попытка создать альтернативу капиталистическим и социалистическим идеям. В своей основе он говорит о добровольных экономических объединениях людей, создающих систему, базирующуюся на удовлетворении спроса, а не на извлечении прибыли. Популярность идеи общей экономики привела к существенному росту кооперативного движения и к созданию ассоциаций взаимопомощи в банковской и жилищной индустриях.

Столь децентрализованная система Германии объясняет и многообразие терминов, принятых в немецком языке в социальной сфере, и сложность принятого регулирования деятельности негосударственного сектора в этой сфере, балансирующего между местным, региональным и федеральным законодательствами.

В начале 90-х годов были предприняты реформы, направленные на повышение качества услуг и снижение финансовых издержек. Положение свободных благотворительных ассоциаций стало менее привилегированным, а система возмещения затрат была заменена на систему контрактов на оказание социальных услуг. Кроме того, к оказанию социальных услуг за государственный счет были допущены коммерчески ориентированные компании [43].

Некоммерческий сектор является в Германии важной экономической силой. Так, например, в 1995 году некоммерческий сектор Германии управлял активами на сумму в 94,4 миллиарда долларов США, что составило 3,9 процента ВВП Германии. В некоммерческом секторе в 1995 году работало почти полтора миллиона человек, в то время как на крупнейшего частного работодателя – компанию Siemens – 355 тыс. чел. При этом примерно 20 процентов населения Германии принимали участие в работе некоммерческого сектора в качестве волонтеров [44].

Дополнительную трудность в изучении немецкой системы в социальной сфере составляет тот факт, что она продолжает сохранять до настоящего времени некоторую разнородность, связанную с существованием различных экономических и политических систем в ГДР и ФРГ. Активное участие некоммерческих организаций из ФРГ в воссоздании гражданского общества на территории бывшей ГДР позволяет исследователям ставить вопрос, не являются ли общественные организации в Восточной Германии продуктом западногерманской «мирной колонизации», не имеющим натуральной встроенности в ткань общества [45].

По сравнению со Швецией, немецкие негосударственные организации предоставляют значительно больше услуг в социальной сфере. Участие общественных объединений в оказании услуг в социальной сфере глубоко укоренено в немецкой традиции, что будет показано в дальнейшем более подробно на примере системы здравоохранения. Взаимодействие между государством и негосударственными организациями ведется на местном, региональном и федеральном уровнях, используются практически все существующие формы взаимодействия.

Как уже отмечалось, работа НКО за границей выходит за рамки нашего исследования, однако отметим, что в Германии существует специальное министерство по работе с НКО, проводящими социальные программы в бедных странах (Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития Германии). Принцип его работы схож с принципом работы шведского государственного агентства SIDA, финансирование распределяется среди зонтичных структур, которые передают средства участвующим в них организациям.

Развития социально ориентированных некоммерческие организаций в рассмотренных европейских странах, направлено на замещение тех секторов социальной сферы, в которых государство не достаточно эффективно реализует свои социальные функции. Государство содействует обеспечению устойчивого развития социально ориентированных некоммерческие организаций. Данное воздействие осуществляется через правовое регулирование (Великобритания), финансирование социально ориентированных некоммерческих организаций (Германия), допуск негосударственных организаций, к тендерам на предоставление социальных услуг (Швеция). В тоже время, европейские социально ориентированных некоммерческие организаций имеют значительные негосударственные источники финансирования. В целом, подводя итоги исследования, стоит отметить, что европейские страны прошли значительный путь по развития социально ориентированных некоммерческие организаций.

Литература

1. Charities and Government/ред. Ware, Alan – Manchester University Press, Манчестер, 1989
2. *Kendall, Jeremy, Knapp, Martin.* Defining the Nonprofit Sector: The United Kingdom/под ред.: Salamon, Lester M., Anheier. Helmut K. – Working Papers № 5, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Балтимор, 1993
3. *Beveridge, Lord.* Voluntary Action: A Report on Methods of Social Advance – George Allen and Unwin, Лондон 1948.
4. *Brewis, Georgina.* Towards a new understanding of volunteering in England before 1960? – 'Back to Basics' Working Paper Series: Paper Two, The Institute for Volunteering Research National Council for Voluntary Organisations, 2013 - http://www.ivr.org.uk/images/stories/IVR%20working%20paper%20two%20-%20history%20of%20volunteering.pdf
5. *Zimmeck, Meta.* Government and Volunteering: Towards a History of Policy and Practice – Volunteering and Society in the 21st Century/ред.: Rochester, Colin, Paine, Angela Ellis, Howlett, Steven, Zimmeck Meta, стр. 84-102, Palgrave Macmillan, Бейзингсток, 2010.
6. *Dartington, Tim.* Task Force – Mitchell Beazley, Лондон, 1971.
7. *Sheard, Jos.* Volunteering and Society, 1960-1990 – Volunteering and Society: Principles and Practices, стр. 11-32/ред.: Hedley, Rodney, Smith, Justin Davis – The National Council for Voluntary Organisations, Лондон, 1992.

8. *Sheard, Jos.* From Lady Bountiful to Active Citizen – An Introduction to the Voluntary Sector, стр. 114-127/ред.: Smith, Justin Davis, Rochester, Colin, Hedley, Rodney – Routledge, Лондон, 1995.
9. *Almond, Stephen, Kendall, Jeremy.* Paid employment in the self-defined voluntary sector in the late 1990s: An initial description of patterns and trends – Civil Society Working Paper 7, Centre for Civil Society, London School of Economics and Political Science, Лондон, 2000 - http://eprints.lse.ac.uk/29038/1/CSWP_7_final.pdf
10. *Woodfield, Sir Philip, Binns, G., Hirst, R., Neal, D.* Efficiency Scrutiny of the Supervision of Charities – Her Majesty's Stationery Office, Лондон, 1987.
11. *Breen, Oonagh B., Ford, Patrick, Morgan, Gareth G.* Cross-Border Issues in the Regulation of Charities: Experiences from the UK and Ireland – Conference Working Papers Series, том VI, International Society for Third-Sector Research, Барселона, 2008.
12. *Lewis, David.* Crossing the boundaries between 'Third Sector' and state: Life-work histories from the Philippines, Bangladesh and the UK – Third World Quarterly, том 29, вып. 1, стр. 125-141, Routledge, 2008.
13. *Kendall, Jeremy.* The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s: Whys and wherefores – Strategy Mix for Nonprofit Organisations, ред.: Zimmer, Annette, Stecker, Christina, стр. 41-70, Springer US, 2004.
14. http://www.compactvoice.org.uk/about-compact/short-history-compact
15. http://www.oecd.org/cfe/leed/37728868.pdf
16. *Bovaird, T., Dickinson, H., Allen, K.* Commissioning Across Government: Review of Evidence – Third Sector Research Centre, University of Birmingham, Бирмингем, 2012.
17. *Brenton, Maria.* The Voluntary Sector in British Social Services – Longman, Харлоу, 1985
18. *Chanan, Gabriel.* Taken for Granted: Community Activity and the Crisis of the Voluntary Sector – Community Development Foundation Publications, Лондон, 1991.
19. http://knowhownonprofit.org/basics/setting-up-a-charity/legal-forms-for-non-profits-1/charitable-incorporated-organisation
20. http://knowhownonprofit.org/case-studies/risk-averse-charitable-incorporation-and-the-benefits-for-trustees
21. *Grenier, P.* The function of social entrepreneurship in the UK – Conference Working Papers Series, том III, International Society for Third-Sector Research, Кейптаун, 2002.
22. *Pharoah, C., Scott, D.* Social Enterprise in the Voluntary and Community Sectors. Challenges for Policy and Practice – Conference Working Papers Series, том III, International Society for Third-Sector Research, Кейптаун, 2002.
23. *Lyon, Fergus, Teasdale, Simon, Baldock, Rob.* Approaches to measuring the scale of the social enterprise sector in the UK – Working Paper 43, Third Sector Research Centre, University of Birmingham, 2010 – http://www.birmingham.ac.uk/generic/tsrc/documents/tsrc/working-papers/working-paper-43.pdf
24. http://knowhownonprofit.org/funding/social-investment-1/investment-types/investment-types
25. http://knowhownonprofit.org/funding/social-investment-1/investment-types/bridging-loan
26. *Lyon, Fergus, Baldock, Rob.* Financing social ventures and the demand for social investment – Working Paper 124, Third Sector Research Centre, University of Birmingham, 2014 – http://www.birmingham.ac.uk/generic/tsrc/documents/tsrc/working-papers/working-paper-124.pdf
27. http://knowhownonprofit.org/funding/social-investment-1/investment-types/social-impact-bonds
28. Making Assets Work: The Quirk Review of community management and ownership of public assets, 2007– http://libraries.communityknowledgehub.org.uk/sites/default/files/making_assets _work_-_the_quirk_review_of_community_management_and_ownership_of_public_assets.pdf
29. *Aiken, Mike, Cairns, Ben, Taylor, Marilyn, Moran, Rebecca.* Community organisations controlling assets: a better understanding – Joseph Rowntree Foundation, 2011 – http://www.ivar.org.uk/sites/default/files/images/Community_organisations_controlling_assets_report.pdf
30. Personalisation: a rough guide – Adults' Services Scie Guide 47, Social Care Institute for Excellence, 2012 - http://www.scie.org.uk/publications/guides/guide47/files/guide47.pdf
31. *Stephens, John D.* The Scandinavian Welfare States Achievements, Crisis And Prospects, United Nations Research Institute For Social Development, Женева, 1995.
32. *Alestalo, Matti, Hort, Sven E. O., Kuhnle, Stein.* The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons, Hertie School of Governance – Working Papers, № 41, июнь 2009.

33. *Papakostas, Apostolis.* (2001). Why Is There No Clientelism In Scandinavia? A Comparison Of The Swedish And Greek Sequences Of Development – Clientelism, Interests, and Democratic Representation, под ред. Piattoni, Simona, стр. 31-53, Cambridge University Press, 2001.
34. *Lindbom, Anders.* Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics? - Scandinavian Political Studies, том 24, вып. 3, стр. 171-193, 2001.
35. OECD. Sweden – How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making, OECD Publishing, Париж, 2014.
36. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG
37. http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=55129
38. *Щёткина М.А., Куропатенкова И.Н., Костюкович Т.И., Злотников Л.К., Ефременко Н.В.* Социальный заказ как инструмент социальной политики – Представительство ООН/ПРООН в Республике Беларусь, Минск, 2009.
39. *Pratt B., Adams, J., Warren H.* Official Agency Funding of NGOs in Seven Countries: Mechanisms, Trends and Implications – Occassional Paper Series, № 46, INTRAC, Оксфорд, 2006.
40. *Bullain, Nilda, Toftisova, Radost.* A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation – The International Journal of Not-for-Profit Law, том 7, вып. 4, The International Center for Not-for-Profit Law, Вашингтон, 2005.
41. *Zimmer, Annette, Appel, Anja, Dittrich, Claudia, Lange, Chris, Sitterman, Birgit, Stallman, Freia, Kendall, Jeremy.* The Third Sector and the Policy Process in Germany – Third sector European Policy Working Paper No. 9, Лондон, 2005.
42. *Anheier, H., Seibel, W.* Defining the Nonprofit Sector: Germany – Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Johns Hopkinss Institute for Policy Studies, Балтимор, 1993.
43. *Becker, Thomas.* Religious Organizations as Providers of Social Services in Germany – Religion and Public Policy: A German-American Comparison, the American Institute for Contemporary German Studies, 2008.
44. *Salamon, Lester M., Anheier Helmut K., List, Regina, Toepler, Stefan, Sokolowski, S.* Wojciech and Associates. Global Civil Society Dimensions of the Nonprofit Sector – The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Балтимор, 1999.
45. *Anheier Helmut K., Priller, Eckhard, Zimmer Annette.* Civic Society in Transition: The East German Nonprofit Sector Six Years after Unification – Working Paper Series № 13, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Балтимор, 1996.

***Kolesnikov Evgeny Igorevich*,** graduate student; Moscow city university of management of the Government of Moscow; adviser of Department of social development of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation (28/1, Sretenka St., Moscow, 107045, Russian Federation).
E-mail: kolesnikovei@rambler.ru

EUROPEAN EXPERIENCE OF DEVELOPMENT OF SECTOR OF SOCIALLY ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS

Abstract

In article questions of development of socially oriented non-profit organizations in Europe on the example of Great Britain, Germany and Sweden are considered. The main stages of development of socially oriented non-profit organizations in these countries are described. The legal and economic instruments of support of activity of socially oriented non-profit organizations used the European countries are characterized.

Keywords: *socially oriented non-profit organizations, social services, noncommercial sector of economy, Great Britain, Germany, Sweden.*