

д.э.н., проф., академик Анатолий Ткач

Мелитопольский институт государственного и муниципального управления
Классический приватный университет, Украина

Институциональная парадигма третьего сектора

Вступление

Наиболее актуальной задачей развития постсоциалистических стран является становление современного демократического общества. Речь идет о многообразных формах цивилизованного взаимодействия граждан, их добровольного участия в общественных делах. Остовом гражданского общества выступают институты и институции третьего сектора. Чем более тесные и более результативные контакты государства с этим сектором, тем лучше взаимопонимание власти и общества и тем меньшее их взаимное отчуждение.

Немецкий философ Р. Дагрендорф считал, что нужно шесть месяцев, чтобы организовать выборы, десять лет, чтобы установить рыночную экономику, но целое поколение для того, чтобы создать гражданское общество. А без него нет демократии [В. Сюмар]. Однако такое виденье развития демократического государства традиционно не свойственно украинским политикам. Они живут другими приоритетами – досрочными выборами, абсурдной политической борьбой и ежедневным ожиданием политических скандалов. А процессы, которые происходят в среде гражданского общества, уходят не то что на второй – на третий план.

За последние годы в Украине сформировалось понимание того, что гражданское общество объединяет наиболее социально активных граждан, которые принимают участие в деятельности разнообразных негосударственных организаций. Такая деятельность преследует преимущественно гуманитарные цели. Спектр деятельности таких организаций достаточно широкий – от профессиональных объединений, правозащитных и мониторинговых организаций до, так называемых, мозговых центров. Такой же широкий спектр видов деятельности организаций – от защиты прав своих членов до влияния на политику государства.

Институции третьего сектора являются активными контролерами действий власти, и это одна из их важных функций в своеобразном посредничестве между властью и обществом. Они могут профессионально

и глубоко анализировать процессы, которые происходят в высоких властных коридорах, и адекватно оценивать решения, утвержденные высокими чиновниками.

Последовательной политики по отношению к третьему сектору в Украине, ни к отдельным его сегментам государством не проводилось. Действия органов государственной власти из поддержки и регуляции развития негосударственных некоммерческих организаций определялись спонтанно.

В то же время, в большинстве европейских стран происходит обособление третьего сектора, при этом его развитие и содержание, характеризуется достаточно серьезными различиями. Генезис, структура, эволюция и современные проблемы „третьего сектора” стали предметом активных исследований в 1970-х годах и тесно связанные с общеевропейскими процессами.

Масштабное исследование, под общим названием „Reinventing government”, проводившееся в начале 90-х годов в США [2], посвящено перестройке системы органов государственного управления, целью которого было создать власть, которая стоит меньше, а работает – лучше. Были разработаны и приняты как государственная парадигма управления принципы деятельности правительства.

Однако, в процессе реализации этой парадигмы призыв к удешевлению стоимости услуг, которые предоставляются правительством, воплощается государственной администрацией США путем проведения политики низкой заработной платы непосредственных исполнителей услуг. Особенно это относится к низко квалифицированному труду. На это обратил внимание В. Вильсон [5, с. 152–153]. Он считает, что Соединенные Штаты имеют тенденцию следовать стратегии низкой заработной платы для победы на международном рынке вместо повышения качества и производительности труда.

Генезис, структура, эволюция и современные проблемы французского „третьего сектора” стали предметом исследования Общественного доклада в 2000 году Государственного совета Франции под названием „Ассоциации и закон в 1901 году, сто лет спустя”, а также ряда независимых исследований, связанных с общеевропейскими процессами [4].

В странах развитой демократии доверие к не государственным общественным организациям значительно выше, чем доверие к СМИ. Их услугами пользуется как общество, так и сама власть. Ведь в ННО входят и аналитические центры, которые осуществляют анализ и производящие практические рекомендации относительно принятия государственных решений.

Услуги организаций третьего сектора могут предоставлять формальные и неформальные отрасли экономики. Формальная экономика означает непременный учет ее результатов в конечном продукте. Это значит также, что она подконтрольна налоговой службе в сфере денежных расчетах производителя с получателем или заказчиком товара или услуги. Она включает три сектора:

- государственный (муниципальный) сектор экономики;
- коммерческий (работает на получение прибыли) сектор экономики;
- некоммерческий, он же неприбыльный, он же негосударственный, он же третий сектор;

Неформальная экономика, которая работает без учета ее результатов в ВВП, не имеет подконтрольных налоговой службе денежных расчетов производителя и включает два сектора:

1) неформальный безденежный сектор – (внутренняя экономика семьи, рода, другие формы безденежных услуг);

2) неформальный денежный сектор – теневая экономика (физические лица, нелегальные предприятия, юридические лица, которые полностью или частично уклоняются от контроля государства за денежными отношениями клиента и поставщика услуги, деятельность, связанная с коррупцией) [7].

Третьим сектором, в отличие от государственного и коммерческого, называют совокупность негосударственных неприбыльных организаций (ННО) [6].

При традиционном анализе третьего сектора его определяют как обеспечивающий взаимодействие государства и рынка [8].

Но, существует точка зрения и о том, что третий сектор является альтернативой государственного и рыночного секторов общества. Его называют неприбыльным, некоммерческим, негосударственным, „гражданским обществом”. Английские термины: third, voluntary, nonprofit, civil society, nongovernmental, charitable sector и тому подобное, чаще используются для характеристики одного и того же явления.

В большинстве исследований третьего сектора его возникновение и развитие ввязывают с формированием гражданского общества. Гражданское общество объединяет наиболее социально активных граждан, принимающих участие в деятельности разноплановых негосударственных организаций. И эта деятельность направлена преимущественно на гуманитарные цели. Спектр таких организаций достаточно широкий – от профессиональных объединений, правозащитных и мониторинговых организаций к так называемым „мозговым центрам”. Такой же широкий спектр видов деятельности таких организаций – от защиты прав своих членов к влиянию на политику государства. ННО образуют основу гражданского общества,

являются решающим стабилизирующим фактором, гарантом демократического пути развития. Очевидно, что общие идеалы гражданского общества дают основания считать ННО его неотъемлемой частью и важнейшим признаком, но этого недостаточно для определения действительной роли ННО в современном обществе.

Справедливо и то, что ННО устанавливая связь между государственной властью и обществом, ликвидируют институциональные ямы, как в деятельности государства, когда интересы отдельной группы граждан или конкретного лица выпадают как с его поля зрения, так и в функционировании коммерческого сектора.

Целью статьи является исследование сущности и проблем институционализации третьего сектора в трансформационных странах с учетом мирового опыта развития ННО.

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА

С точки зрения новой институциональной теории экономическим основанием существования организаций является наличие трансакционных издержек [3]. Очевидно, что основной причиной существования фирмы является наличие расходов и использования ценового механизма (иначе вместо фирм существовали бы, в основном, лишь индивидуальные контрагенты). Аналогично, существование государства связано с наличием пакета вопросов, когда принятие политических решений связано с более низкими расходами по сравнению с расходами добровольных переговоров заинтересованных участников и величиной негативных внешних эффектов индивидуальных решений [1].

Несмотря на то, что в научных исследованиях предлагаются разные определения сущности некоммерческих негосударственных организаций, а также нет их четкой формулировки в законодательстве большинства стран, можно выделить две важнейших характеристики ННО, что отличает их от других институций:

- *негосударственный характер;*
- *ограничения в распределении прибыли.*

Сопоставление признаков организаций третьего сектора по двум независимым источникам: за статьей А. Сабо „Размышления о партнерстве” в сборнике для организаций Восточной Европы и за работой Лестера М. Саламона и Хельмута К. Анхайера для организаций Нового мира и Западной Европы дает возможность определить пять общих похожих по содержанию признаков третьего сектора (табл.1).

Таблица 1. Признаки институтов и институций третьего сектора

А. Сабо	Лестер М. Саламон, Хельмут К. Анхайер
1) не ориентированы на прибыль	1) „владельцы” или менеджмент этих организаций не имеют права или заранее отказываются от распределения прибыли в свою пользу;
2) не имеют властных функций	2) отделенные от государства, и в этом смысле являются частными;
3) самоуправляемы	3) владеют полной самостоятельностью в решении всех вопросов, связанных с их деятельностью;
4) добровольные, самодеятельные	4) участие в них не является обязательным; деятельность осуществляется за счет добровольного пожертвования финансовых средств или времени.
5) институционализированы	5) владеют организационной структурой

Источник: [9].

Третий сектор относительно слабо изучен и недостаточно представлен в статистике. В мировой практике только в 1991 г. началось отображение деятельности, структуры, финансирования, и роли третьего сектора в 35 странах мира на основе единого подхода. Главными проектами стали: „International Society for Third Sector Research” и „The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project”. Ключевой целью этих проектов является распространение знаний и исследований о третьем секторе.

Основными признаками ННО являются:

- *Это организации* (наличие регулярных организационных процедур; формальная регистрация не обязательна);
- *Частные* (не принадлежат государственным органам);
- *Не распределяют прибыль* среди контролирующих их лиц;
- Могут иметь прибыль;
- Получение прибыли не является целью;
- Основаны на *демократическом самоуправлении*;
- Основаны на *добровольном членстве*;
- Имеют „предметную цель” (миссию).

С точки зрения институционализма, ограничение или запрет на распределение прибыли среди контролирующих ННО институций, снижает риски оппортунистического поведения. Вместе с тем снижается мотивация к неприбыльному предпринимательству. Должна существовать или быть найденная альтернатива такой мотивации. Стимулами к деятельности в рамках неприбыльного предпринимательства могут быть групповые интересы взаимного потребления услуги, представительство и защита прав и интересов определенной социальной группы, другие филантропические цели.

Причины возрастания роли третьего сектора определяются:

- Ростом численности и объемов деятельности ННО в мире (с 1970–х годов);
- Бюрократизмом государственного сектора;
- Увеличением государственных расходов и „а социальностью” рынка;
- Политической популярностью ТС.

Основные направления деятельности ННО:

- Культура и отдых;
- Образование и наука;
- Здравоохранение;
- Социальные услуги (поддержка доходов и благосостояния социально незащищенных слоев населения);
- Региональное развитие (в т.ч. жилищное строительство);
- Адвокатура (представительство и защита прав и интересов определенной социальной группы);
- Филантропическое посредничество;
- Профессиональные ассоциации и профсоюзы;
- Религиозные организации.

Экономическое значение третьего сектора определяется, прежде всего, тем, что ННО в странах Запада охватывает практически все отрасли жизни человека – экономику, политику, науку, культуру, образование. Они охватывают разветвленную сеть молодежных, профессиональных, детских, женских, ветеранских, религиозных, а также элитарных клубов и организаций, „мозговых центров” (Think tank) и др. Так называемые институциональные инвесторы, которые не принадлежат ни к государственному, ни к коммерческому сектору (пенсионные, благотворительные фонды, фонды культуры, науки, биржи, университеты и т.д), обеспечивают львиную долю мирового венчурного капитала [6].

В конце 1990-х годов, бюджет ННО 35 промышленно развитых стран достигал 1,3 трлн. долл. США (5,1% ВВП), было создано 39,5 млн. полных рабочих мест. В ННО в среднем занято 4,4% экономически активного населения 16,8 млн. полных рабочих мест (43%) заняты добровольцами, общее количество которых более 190 млн. лиц (более 20% взрослого населения). Оплачиваемые работники в большей степени занимаются сервисными функциями (72% оплачиваемых и 52% неоплачиваемых). Неоплачиваемые работники в большей мере занимаются адвокатскими функциями. Сегодня в США функционирует около 1,4 млн. ННО. На 130 американцев приходится одна общественная организация.

Показатели развития третьего сектора в странах СНГ достаточно скромные. Например, в Беларуси в 2006 г зарегистрировано 2500 негосударственных организаций, в 1999 г., согласно данных собранных белорусской ННО „Объединенный путь” существовало 1115 общественных организаций [10].

В начале 1996 года общее число негосударственных некоммерческих организаций в РФ достигало 150,4 тысяч. В России сегодня действует несколько десятков тысяч ННО (одна ННО на 2500–3000 граждан)

Проблемы институционализации третьего сектора заключаются в том, что во-первых, многие негосударственных организаций по мере их расширения срастаются с государственными учреждениями или бизнесом, увеличивается их иерархическая структура. В результате происходит подмена ценностей. Многие участники негосударственных организаций, которые заявляли о своем желании защищать интересы граждан начинают работать лишь в собственных интересах – делать карьеру, раскручивать свое имя, получать регалии, а интересы граждан отходят на задний план.

Во-вторых, происходит коммерциализация третьего сектора. Поскольку финансирование третьего сектора в большинстве трансформационных стран недостаточное и нерегулярное, получение достаточных ресурсов для деятельности нередко приводит эти организации к коммерческим соглашениям и потере гражданской направленности их деятельности. Ведь на бюджетные средства, или иностранные гранты могут рассчитывать лишь крупные институции, а небольшие учреждения, которые находятся ближе всего к гражданам и способствуют конкретно каждому человеку, на такое финансирование, как и на поддержку бизнеса, нечего надеяться.

В-третьих, логика создания институтов третьего сектора и финансирования институций ННО, что отражается в СМИ и в научных статьях, в большинстве случаев, противоречит основным постулатам институциональной экономической теории. ННО по своему содержанию являются неформальными институциями. Но законодательство большинства трансформационных стран требует официальной регистрации этих организаций, то есть, де-юре, превращение их в формальные. Во многих странах существует закон о негосударственных, некоммерческих организациях, который регламентирует их деятельность. Создается ситуация, когда неформальные (демократические) по своей природе ННО, вступают в противоречие с формальной (бюрократической) организационной оболочкой. Именно это обстоятельство должно быть учтено при доработке законов о не государственных, некоммерческих организациях путем включения положения об абсолютно добровольном и необязательном порядке к регистрации ННО.

Особенностью финансирования ННО является то, что:

- Коммерческое финансирование преобладает в таких направлениях деятельности как профессиональное представительство, образование, культура, региональное развитие.
- Государственное финансирование преобладает в таких направлениях деятельности как здравоохранение и социальные услуги.
- Филантропическое финансирование преобладает в таких направлениях деятельности как международная помощь и религия.

- В трансформационных странах коммерческое финансирование имеет большее значение, чем в других государствах.

Мировая практика свидетельствует, что структура финансирования ННО имеет такие источники: государственное – 35%, коммерческое – 53%, филантропическое – 12%.

Особенностями развития третьего сектора в трансформационных странах является то, что в нем занята достаточно незначительная часть экономически активного населения, преобладает экспрессивная функция над сервисной, значительное коммерческое финансирование, вероятно, завышена доля филантропического финансирования.

ННО обеспечивают общественные блага, которые не могут быть предоставлены правительством. Общественные блага это такие полезности, которые не могут быть исключены из потребления и по поводу которых отсутствующее соперничество в потреблении.

В экономической теории сформулировано ряд концепций третьего сектора: фиаско рынка, фиаско правительства теория „доверия”, теория потребительского контроля, теория идеологического предпринимательства.

Классической причиной „фиаско рынка” является ограничение способности правительства в производстве „общественных благ” поскольку оно не владеет полной информацией о потребностях населения в общественных благах. Правительства предоставляют общественные блага в равной степени всем гражданам, которые могут иметь разные представления о том, какие общественные блага должно предоставлять правительство. Кроме того, правительство более заинтересовано в предоставлении общественных благ „краткосрочного характера”.

Теория „фиаско правительства” (Weisbrod 1988; Douglas 1987). Гипотеза теории „фиаско правительства” заключается в том, что развитие ТС прямо пропорциональный гетерогенности населения, потому роль ТС сводится к удовлетворению потребностей гетерогенности населения.

Теория „доверия” (Hansmann 1987) выходит с того, что когда потребители не могут определить качество определенных товаров, они склонны к риску оппортунистического поведения по отношению к производителям. Например, медицинское обслуживание, высшее образование, уход за детьми, людьми преклонного возраста, людьми с „ослабленным восприятием”. Это также связано с несовпадением лиц, которые оплачивают и потребляют услуги. Например, уход за детьми, международная помощь, филантропическое финансирование. Поэтому в услугах трансакций доверие играет ключевую роль.

Теория „потребительского контроля” (Avner Ben-Ner 1986) предполагает, что потребители противодействуют оппортунистическому поведению предприятий путем создания ННО в форме потребительских кооперативов. Главной особенностью ННО является участие потребителей в управлении

и контроле ННО (а не запрет на распределение прибыли). Вместе с тем, нельзя возводить проблему контроля со стороны ННО к потребительским кооперативам.

Теория „идеологического предпринимательства” базируется на допущении существования индивидов с идеологическими преимуществами, которые предопределяются отсутствием контроля со стороны владельцев. С точки зрения потребителей идеологические предприниматели меньше мотивированы к оппортунистическому поведению. Потребители могут разделять определенную идеологию и отдавать большее преимущество соответствующим продуктам. Например, религиозным образовательным учреждениям.

Выводы

1. ННО достойны потребительского доверия, поскольку запрет на распределение прибыли ослабляет стимулы к оппортунистическому поведению.

2. Развитие и разнообразие нерыночных потребностей человека приведет к преимущественному развитию наиболее динамичного сектора экономики – сектора некоммерческих услуг (образование, воспитание, психологическое развитие и тому подобное). Спрос и предложение на которые будет положительно эластичен к доходам населения.

3. Причина возникновения и бурного развития третьего сектора лежит не столько в плоскости демократизации общества сколько в кардинальных сдвигах в системе потребностей человека возникаемых под действием величины доходов.

Последующее исследование институционализации третьего сектора предусматривает:

- проведение экспертизы действующих законодательных актов и новых законопроектов, регулирующих деятельности ННО на предмет соответствия мировым стандартам и потребностям третьего сектора;
- совершенствование законодательной базы ННО, создание правовых механизмов взаимодействия и партнерства органов государственной власти и общественных организаций;
- проведение серии образовательных и дискуссионных мероприятий.

ЛИТЕРАТУРА

Бьюкенен Дж., Таллок Г. *Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии*.// Бьюкенен Дж. Сочинения. М.,1997.

Государственная служба за рубежом. Гражданское общество. Пути становления
// Реферативный бюллетень № 5'(30) 99 М.: РАГС. 1999.

- Лафонтен О. *Вызовы на пороге нового тысячелетия // Европейская социал-демократия накануне XXI столетия.* М., 1998.
- Норт Д. *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики.* М., 1997.
- S. Sassen (USA) *The Informal Economy.* pp. 409–433. *Self-government and Social Protection in the Urban Settlement and at the Enterprise.* International Conference. Moscow. 23–30 September, 1989 (Texts of presentations.)
- William Julius Wilson, *When Work Disappears. The world of the New Urban Poor.* Vintage Books. A Division of Random House, Inc. New York. 1996.
- vesna.org.ua/txt/biletsky/trsec.html
- www.charity.org.ua/?logic
- www.hse.ru/temp/2007/12_19_seminar.shtml
- www.charity.org.ua/?logic
- gazetaby.com/index.php?sn_nid=6486&sn

Instytucjonalny paradygmat trzeciego sektora

Streszczenie

W opracowaniu przeanalizowano istotę, proces i problemy kształtowania instytucjonalnego paradygmatu trzeciego sektora w krajach o przeobrażających się gospodarkach. Instytucje i organizacje trzeciego sektora stanowią przedmiot dyskusji w kontekście tworzenia ram społeczeństwa obywatelskiego. Odniesiono się również do kluczowych korzyści związanych z istnieniem oraz charakterystyk pozarządowych organizacji non-profit, jak i tendencji oraz perspektyw ich funkcjonowania.

The institutional paradigm of the third sector

Summary

The essence, process and problems of forming the institutional paradigm of the third sector in countries with transitional economies are analyzed. Institutes and institutions of the third sector are examined as a framework of the civil society; key advantages and characteristics of nongovernmental unprofitable organizations, trends and perspectives of their activities are studied.