
МЕТАМОРФОЗЫ РОЛИ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ – ОТ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТИ К РЫНКУ УСЛУГ

Э. Римшаите, Л. Жалимене

Цель статьи – показать изменение роли неправительственных организаций, работающих в области социальных услуг. Их реальное участие в конкурентной борьбе за получение заказов на предоставление социальных услуг обуславливает новые вызовы таким классическим принципам этих организаций, как независимость от государства, самостоятельность, незаинтересованность в прибыли. Отказ неправительственных организаций от оберегания своего особого статуса и переход к контрактным отношениям означают в первую очередь, что такие организации наряду с государственными и коммерческими становятся равноправными участниками конкурентной борьбы на рынке предоставления социальных услуг. В статье приводится обзор ситуации с неправительственными организациями в Литве.

Ключевые слова: неправительственные организации, государственный сектор, социальные услуги, благотворительность, рынок социальных услуг

Введение

Большинство публикаций, посвященных исследованию актуальных проблем неправительственных организаций (далее – НПО) в современных демократических странах, говорят о серьезных изменениях за последние десятилетия как в характере деятельности неправительственных организаций, так и внутри них самих. Например, Г. Джонс [Johns, 2000] утверждает, что растущее количество НПО является одним из основных признаков политической жизни в современных странах, Всемирный банк отмечает, что такие организации становятся важными участниками международного развития [Duke University Library], Л.М. Саламон и Х.К. Анхайер [Salamon, Anheier, 1994] говорят об НПО как об одном из основных работодателей в экономике США, а также об их значении для современной экономики вообще. Р.Л. Фернан [Fernan, 1999]

констатирует многоуровневый кризис идентичности НПО, Д. Хьюльм и М. Эдвардс [Hulme, Edwards, 1997] отмечают увеличение роли менеджмента в планировании и реализации деятельности НПО.

Неправительственные организации являются индикаторами гражданской, политической, экономической и социальной жизни, чутко реагирующими на постоянно меняющиеся потребности как всего общества в целом, так и отдельных социальных групп. Можно предположить, что проблемы в этом секторе являются своего рода отражением сложных социальных изменений в современном обществе, в том числе в сфере социальных потребностей. Ряд ученых – О.П. Маслюкивска, Г. Джонс, Л. Айлон, Л.М. Саламон, Х.К. Анхайер, Р. Лист, С. Тёплер и С.В. Соколовски [Maslyukivska, 1999; Johns, 2000; Ilon, 1998; Salamon, Anheier, List et al., 1999] называют НПО третьим сектором, деятельность которого понимается ими как удовлетворение тех потребностей в обществе, которые остаются неудовлетворенными в рамках государственного сектора и бизнеса. Поэтому расширение и распространение деятельности НПО, а также новые формы деятельности таких организаций указывают на существование в обществе специфических потребностей, которые не могут удовлетворить ни избранные демократическим путем власти, ни даже рынок, который обычно чутко реагирует на новые потребности в товарах и услугах. Рынок, как правило, ориентирован на получение прибыли и воплощает отношения купли-продажи, в которых на первый план выходят не потребности отдельной личности, а возможность этой личности заплатить за реализацию своих потребностей.

В то же время отношения человека и государства хотя и не сводятся к удовлетворению интересов большинства, тем не менее ориентированы в первую очередь на достижение таких результатов. Более того Г. Джонс [Johns, 2000] утверждает, что в последние десятилетия отмечается снижение доверия электората к демократически избранной власти, вследствие чего возникает своего рода вакуум для расширения инициатив и сфер деятельности неправительственных организаций.

Значение неправительственных организаций признает как рыночный сектор, интересующийся их деятельностью и ищущий новых форм сотрудничества с ними, так и власть, передавая в ведение таких организаций осуществление ряда социальных услуг, привлекающая представителей НПО для решения многих вопросов социальной политики. В последние десятилетия рассматриваемому сектору отводится исключительно важная роль при решении многих социальных проблем. Общеизвестно, что в условиях сокращения государственных гарантий в социальной сфере необходимо больше внимания уделять возможностям неправительственных организаций.

Г. Джонс несколько иронически цитирует утверждение У. Галстона о том, что неправительственные организации, их идеи и деятельность лояльно принимаются как левыми политиками, которые «рассматривают гражданское общество как средство для реализации своего неудержимого желания осуществлять социальные эксперименты» [Johns, 2000], так и правыми политика-

ми, которые «в качестве противовеса аморальности рынка и его социальных институтов ищут в общественных организациях источник стабильности и добродетели» [Johns, 2000].

По утверждению Л.М. Саламона, Х.К. Анхайера, Р. Лист, С. Тёплера и С.В. Соколовски [Salamon, Anheier, List et al., 1999], одна из основных причин, по которой неправительственные организации становятся все более влиятельными во всем мире – это кризис социальной политики демократических стран, который в течение последних двух десятилетий наблюдается практически повсюду. В развитых странах Северной Европы традиционная политика социального благосостояния подвергается серьезным испытаниям, в южно-европейских странах заметно разочарование в ориентированной на значительную роль государства политике. Что же касается Центральной и Восточной Европы, здесь после падения социалистического режима и обеспечиваемых им социальных гарантий кризис проявился в отсутствии новой, эффективной системы социального благосостояния.

Единодушно признавая важность НПО, их деятельностью интересуются политики, экономисты, социологи, исследователи в области социальной работы и представители других областей социального знания. Таким образом, постоянно осуществляются попытки с позиции различных наук классифицировать неправительственные организации, определить их место и значение в обществе, следить за их развитием и прогнозировать его тенденции.

Авторы данной статьи поставили своей целью показать изменение как самого понятия, так и роли неправительственных организаций (особенно работающих в области социальных услуг) в условиях изменяющихся социально-экономических условий и социальной политики. Именно развитие организаций в данной области вызывает необходимость обсудить противоречия, возникающие при попытке соотнести классическое понятие НПО с их реальной ролью и функционированием в современном обществе. Цель авторов данной статьи – не категорические оценки или окончательные выводы, а продолжение и дополнение обсуждений феномена организаций неправительственного сектора и их развития в современном обществе.

Понятие НПО, исторические предпосылки их развития

Неправительственные организации с самого начала своей истории, с XVIII века, традиционно функционируют в таких областях деятельности, как права человека, социальная помощь, культура и просвещение, защита окружающей среды. По данным сравнительного анализа НПО 1999 года, проделанного Центром изучения гражданского общества имени Джона Хопкинса (John Hopkins Centre for Civil Society Studies), в деятельности современных НПО преобладает оказание следующих видов услуг: 30 % организаций работают в сфере просвещения и образования, 20 % – здравоохранения, 18 % – социальных услуг.

Деятельность НПО в сфере социальной помощи была особенно важной в прошлом, когда не было государственной системы социального обеспечения и государство не отвечало за решение социальных проблем своих граждан. Именно неправительственные организации опекали бездомных, беспризорных детей, больных и инвалидов. Они были первыми организаторами социальных услуг как в Европе, так и в США. Не менее важна роль НПО по оказанию социальных услуг сегодня, когда государство само организует и финансирует систему социальной помощи. В условиях непрерывного внешнего и внутреннего влияния, побуждающего экономить средства, выделяемые на социальные нужды, но при этом более чутко и быстро реагировать на меняющиеся социальные нужды населения, государство само стремится максимально вовлекать НПО в сферу по оказанию социальных услуг населению. Поэтому в большинстве стран Европы и США растет роль НПО в области социальных услуг. По утверждению Л.М. Саламона [Salamon, 1999, цит. по: Mirabella, 2001], этот сектор успешно заполняет пробелы, оставленные государством: объем расходов НПО на некоторые виды социальных услуг приближается к расходам центральной или местной власти на те же услуги.

В научной литературе не прекращаются попытки найти как можно более точные описания понятия неправительственных организаций. Как правило, в таких определениях в первую очередь подчеркивается независимость от государства и отсутствие ориентации на получение прибыли. Эти два существенных признака НПО, во-первых, позволяют выделить неправительственные организации в отдельный сектор, не принадлежащий ни власти, ни рынку, во-вторых, указывают на интересную особенность НПО: неправительственные организации определяются при помощи отрицания (*неправительственные, не ориентированные на прибыль, независимые*).

Л.М. Саламон и Х.К. Анхайер [Salamon, Anheier, 1992; Salamon, Anheier, 1994] – авторы, которые считаются наиболее авторитетными в области изучения неправительственных организаций, – обобщили встречающиеся в литературе различные определения неправительственных организаций и объединили их в четыре группы: (1) юридические, (2) финансовые / экономические, (3) функциональные и (4) структурно-операциональные. По мнению упомянутых выше авторов, структурно-операциональные определения НПО «имеют меньше недостатков и больше преимуществ», чем все остальные типы определений. Кстати, именно такое определение было использовано в 1999 году Центром изучения гражданского общества имени Дж. Хопкинса в сравнительном исследовании сектора НПО. В соответствии с этим определением неправительственными организациями являются:

- организованные, то есть в некотором смысле институционализированные;
- частные, то есть не зависящие от государства;
- не стремящиеся к прибыли и не подразумевающие получение прибыли владельцами и учредителями;
- самостоятельные, то есть способные сами контролировать свою деятельность;

- добровольческие, то есть привлекающие немалое число добровольцев к непосредственной деятельности организации или к управлению ею¹.

В частности, И. Джеймс [James, 1987] подчеркивает, что НПО – это добровольческие организации, оказывающие общественно полезные услуги; прибыль, полученная ими, не может быть передана членам организации и ее правлению. В целом ряде источников приводится формулировка, используемая Всемирным банком: «Неправительственные организации – это частные организации, цель которых облегчать страдания, отстаивать интересы отверженных, заботиться об окружающей среде, предоставлять основные социальные услуги, поощрять развитие общества» [Duke University Library]. Неправительственные организации, как правило, руководствуются моральными ценностями, они полностью или по большей части зависят от благотворительности и добровольных услуг.

В этом определении особенно подчеркивается гуманитарная деятельность неправительственных организаций, альтруистический характер работы. Если до середины XX века именно эти акценты доминировали и были очевидны в деятельности таких структур, то теперь их артикуляция нуждается в дополнительных уточнениях и комментариях, в особенности, если речь идет об экономической эффективности или цене социальных услуг, предоставляемых НПО.

Д. Сигел и Дж. Янсей [Siegel, Yancey, 1992] помимо основных функций НПО полагают их сущностным признаком альтернативу, а часто даже оппозицию государственному сектору и осуществляемой им политике, что продолжает историческую традицию такого рода организаций, дополняя ее актуальными реалиями современного общества. Иными словами, они подчеркивают следующие аспекты НПО:

- мотивировать личность проявлять большую гражданскую активность во всех областях общественной жизни, вместо того, чтобы зависеть от расположения и власти государства;
- создавать возможность для высказывания собственного мнения и заставлять обращать внимание на сложные потребности общества;
- поощрять плюрализм и разнообразие в обществе, сохраняя и усиливая культурные, этнические, религиозные, лингвистические и др. идентичности;
- создавать альтернативу государственным учреждениям для того, чтобы услуги, оказываемые НПО, были более гибкими и обеспечивали большую независимость их получателям.

В то же время У. Коузинс [Cousins, 1991] в перечисляемых им признаках НПО больше внимания уделяет деятельности неправительственных организаций как новаторов, побудителей общественного развития, например, в таких направлениях, как расширение инфраструктуры и менеджмента; поддержка инноваций, реализация пилотных проектов; побуждение к общению; техническая поддержка и обучение; исследование, наблюдение и оценка; представление интересов неимущих слоев населения.

¹ Позже Анхайер модифицировал этот пункт и заменил на «служащие общественным целям».

Эти особенности неправительственных организаций выделяет и Всемирный банк. Им выделяются следующие сильные стороны НПО: тесная связь с обществом и его членами; большой объем практического опыта; приспособление и новаторская деятельность; ориентация на развитие и обмен; методология работы и средства, основывающиеся на совместном участии; долговременные обязательства и продолжительность деятельности; экономное расходование средств.

В Литве неправительственные организации определяются таким образом [Lietuvos nevyriausybinė... 2001]: не ориентированные на прибыль юридические лица (полученная прибыль ни каким способом не распределяется между членами организации, а используется для достижения оговоренных в уставе целей); не зависящие от государства и местной власти; существующие за счет добровольческой деятельности или на средства, полученные в добровольном порядке от юридических или физических лиц; работающие на благо общества или в интересах своих членов; не ставящие своей целью непосредственно участвовать в выборных органах власти и не преследующие цели выполнения религиозных обрядов.

Деятельность неправительственных организаций Литвы охватывает предоставление услуг и организацию мероприятий в таких областях, как защита прав человека; интеграция меньшинств; распространение культурных, религиозных и этнических ценностей; профессиональное и научное совершенствование, просвещение; неформальное и гражданское воспитание и развитие; спорт; социальная защита и охрана труда; здравоохранение; предупреждение правонарушений; расширение жилищного фонда и улучшение жилищных условий; охрана окружающей среды (Проект Закона о развитии неправительственных организаций) [Nevyriausybinė... 2001].

Исторически неправительственные организации возникли задолго до появления государства, основанного на демократических ценностях. В XVIII веке в Европе заметно усилились различные организации и сообщества, при помощи которых население стало принимать участие в процессах коммуникации, активно участвовать в решении различных общественных вопросов и социальных проблем. Эти организации и сообщества преследовали общественные цели, в них собирались люди, движимые общими интересами и желанием принести пользу обществу. Здесь обсуждались экономические, культурные, социальные, моральные проблемы; определялись цели и разрабатывались программы их достижения. В конце XVIII века в любом городе Англии или Франции, население которого превышало 10 тыс. человек, было несколько таких общественных (гражданских) организаций, а в начале XIX века в Англии каждый второй взрослый представитель мужского пола был членом какого-нибудь сообщества [Wendt, 1990].

Одной из сфер деятельности общественных объединений того времени была помощь беднякам. Сообщества не только публично говорили о слишком маленькой помощи беднякам и инвалидам со стороны богатых людей, крити-

ковали отсутствие государственного регулирования помощи беднякам, но и предлагали конкретные программы по оказанию такой помощи. «Для общего блага» – таким был основной мотив и девиз их деятельности [Wendt, 1990].

Эти сообщества были первыми организаторами многих услуг, которые в современном обществе стали неотъемлемой частью государственной социальной политики. Практически до самого конца XIX века (появления социальной политики Бисмарка в 1860–1870 годах) в большинстве государств социальные услуги предоставлялись только благотворительными организациями или по инициативе частных лиц. На XI Международном экономическом конгрессе в Майнце в 1869 году профессор Цюрихского университета Виктор Бомерт в своем докладе утверждал, что «свобода приобретения и использования товаров могла бы предоставить государству больше оснований допустить передачу индивидам и гражданскому обществу ответственность за материальное благополучие членов» [Wendt, 1990. S. 130]. В то время преобладало общественное мнение о том, что вмешательство государства в организацию помощи беднякам является нерациональным и неэффективным занятием, так как решение проблемы обездоленности требует индивидуальной социальной работы, а ее наилучшим образом могут выполнять только общественные организации и добровольцы.

Участие НПО в предоставлении социальных услуг в Литве так же имеет глубокие исторические традиции. Первые приюты для стариков и больных, а также для детей-сирот создавали представители монастырей, церкви и религиозных общин. До Первой мировой войны гражданские и католические неправительственные организации фактически и предоставляли всю основную социальную помощь¹. Эти организации даже инициировали создание первых курсов для подготовки социальных работников и пытались создать базу для появления новой профессии, однако эту работу не дала завершить Вторая мировая война.

Резюмируя историю развития НПО, работающих в сфере предоставления социальной помощи в Европе, можно выделить три основных периода их развития. В течение первого периода, начиная с конца XVIII века, европейские государства не брали на себя ответственности за решение социальных проблем, именно поэтому неправительственные организации опекали бездомных, обездоленных детей, больных и инвалидов. Таким образом, предоставление социальной помощи как организованной деятельности благотворительных организаций развивалось первоначально из собственно гражданской инициативы. Вплоть до второй половины XIX века функции государства по социальной защите были весьма ограничены и подразумевали под собой только выдачу некоторых пособий для бедняков. Вся остальная социальная работа целиком перекладывалась на плечи благотворительных организаций.

¹ После восстановления независимости Литвы в 1990 году были воссозданы или созданы многие НПО как светского, так и католического направлений. Значение последних в предоставлении социальных услуг в настоящее время меньше, чем в первой трети XX века.

Во втором периоде, с начала XX века, происходило формирование государственной социальной политики. Государственный сектор принимает на себя больше ответственности за заботу о бедняках, начинает выплачивать универсальные пособия и предоставлять некоторые услуги, оставляя на попечении НПО те социальные группы, помощь которым, в силу их специфических потребностей, тяжело регламентировать при помощи общих законов. В то же время государство начинает больше контролировать деятельность по оказанию услуг неправительственными организациями. Неправительственные организации и общественные движения получают средства и легитимируются политической системой. Поскольку государство берет на себя ответственность за благосостояние своих граждан и начинает создавать систему социальной опеки, деятельность НПО в этой области заметно сузилась и стала более ограниченной.

Во время третьего периода, в конце XX века, значение НПО в сфере оказания социальных услуг снова начинает расти. Расширение роли сектора НПО в области социальных услуг можно объяснить рядом причин: увеличение требований и стандартов, соответственно и издержек на предоставление услуг; увеличение количества нуждающихся в социальной опеке в связи с демографическими изменениями и изменениями структуры семьи. Немаловажным фактором является то обстоятельство, что конкуренция в сфере услуг способствует снижению цен и издержек, создает дополнительные возможности выбора для их потребителей.

Однако возрастание значения НПО в последние два десятилетия не означает возвращения в XIX век, когда такие организации оказывали помощь каким-то группам, например беднякам, без всякого вмешательства и регламентации их деятельности со стороны государства. В современных условиях, создавая и развивая рынок социальных услуг, в рамках которого эти услуги могут предоставляться как государством, так и неправительственными или частными организациями, государство, по возможности, старается регламентировать эту деятельность. В силу этого на рынке социальных услуг, с одной стороны, увеличивается возможность получения неправительственными организациями помощи от государства для оказания социальных услуг, с другой стороны, такая помощь означает большую возможность государства влиять и контролировать процесс предоставления услуг такими организациями. Эта ситуация заставляет нас по-новому взглянуть на один из существенных аспектов неправительственных организаций, а именно, как в такой ситуации сохраняется их независимость от власти, их самостоятельность, которая всегда была сутью неправительственных организаций.

Сотрудничество секторов власти и НПО в предоставлении социальных услуг

Несмотря на то, что сотрудничество власти и неправительственного сектора все время развивается и совершенствуется, тем не менее взаимоотношения НПО и власти весьма парадоксальны: с одной стороны, представители

сектора власти однозначно признают значение деятельности НПО для общества, однако, с другой стороны, они довольно часто вступают в конфронтацию.

При изучении сотрудничества НПО и власти в сфере оказания социальных услуг, недостаточно только ограничиться ценностным и идеологическим аспектами, игнорируя экономические и политические мотивы, значение которых все время растет в течение двух последних десятилетий. Деятельность НПО в Германии на регулируемом рынке социальных услуг называют «политической экономикой производства социальных услуг» (*Politische Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion*)[Heinze, Schmid, Struenck, 1997], подчеркивая таким образом влияние государственного сектора на деятельность неправительственных организаций. В Западной Европе и особенно в Германии, которая считается классическим примером корпоративистской модели социального обеспечения, государство воздействовало на третий сектор через правовую базу, устанавливая стандарты и требования по оказанию социальных услуг, финансируя услуги, предоставляемые НПО и контролируя их качество. Можно согласиться с Р.Г. Хайнце, Дж. Шмидом и Х. Штрюнком [Heinze, Schmid, Struenck, 1997], что порой слишком большое значение придавалось политической роли неправительственных организаций и слишком мало внимания им уделялось как представителям сферы оказания социальных услуг.

Однако теперь политически установленные стандарты заменяются экономическими: одним из осевых вопросов становится вопрос затрат на социальные услуги, возможность их уменьшения, поднимаются вопросы эффективности услуг и повышения этой эффективности. В то же время вводится больше элементов рынка в деятельность неправительственных организаций, предоставляющих социальные услуги.

Указанные выше авторы выделяют три фазы развития отношений между НПО и государством в сфере социальных услуг [Heinze, Schmid, Struenck, 1997]. Для социокультурной фазы характерны такие проявления, как принцип субсидиарности и общности. На этой фазе происходит стихийная, неконтролируемая деятельность НПО в обществе, финансируемая преимущественно за счет благотворительности и собранных пожертвований. Это – XIX век, когда социальная политика европейских стран еще только формируется. Однако «весна народов» 1848 года усилила импульс, подтолкнувший формирование социальной политики государств, в которых деятельность НПО в социальной сфере становится все более зависимой от государственного финансирования. Оценивая деятельность НПО в социальной сфере после восстановления независимости Литвы в 1990 году, можно отметить черты той же социокультурной фазы развития отношений НПО и государства: после восстановления независимости деятельность таких организаций в сфере предоставления социальных услуг стала чрезвычайно быстро расти, ее финансирование по большей части осуществлялось из зарубежных фондов и других благотворительных источников, однако законы, регламентирующие их деятельность, отсутствовали.

В условиях следующей, профессионально-бюрократической, фазы государ-

учреждения по предоставлению услуг становятся похожи на учреждения государственного сектора, усиливается политическое влияние НПО. Государство и НПО сотрудничают, распределяя деятельность по предоставлению социальных услуг. По словам А.К. Брукса [Brooks, 2003], неправительственные организации, тесно сотрудничающие с государством и получающие от него финансирование, начинают все меньше средств получать из других, в особенности частных, источников. Полагают, что каждый доллар, полученный от государства, заменяет собой доллар, полученный от одного из частных спонсоров [Там же].

Политико-экономическая фаза характеризуется такими особенностями, как контрактность, конкуренция с частными поставщиками социальных услуг, усилением элементов рыночных отношений. Создается рынок социальных услуг, в котором на равных условиях могут конкурировать государственные, частные и неправительственные организации, предоставляющие услуги, придерживающиеся регламентированных условий и стандартов оказания услуг.

П. Флора [Flora, 1986] предлагает альтернативный взгляд на роль государства в предоставлении социальных услуг, суть которого в том, что исторически социальные услуги не были признаком государства благосостояния, они не были институционализированы в той же степени, в какой система социального страхования, просвещение и здравоохранение. Социальные услуги в основном предоставлялись семьями или неправительственными организациями. Это одна из причин, по которой социальные услуги всегда были и будут своего рода продуктом межсекторного сотрудничества.

Не все авторы сходятся во мнении, что сотрудничество неправительственных организаций и власти всегда проходит согласованно и плодотворно. Например, Р. Вейсборд [Weisbord, 1989] утверждает, что неправительственные организации появляются и функционируют как противовес государственным институтам. Г. Джонс [Johns, 2000] эту конфронтацию с властью оценивает критически, утверждая, что неправительственные организации ставят под сомнение демократические принципы, то есть отражение воли большинства и деятельности избранного правительства. Мотивом такого поведения он считает желание общественных деятелей увеличить свое политическое влияние. Тем, кто гражданское общество понимает как противовес власти, этот автор напоминает, что «гражданское общество может оппонировать власти как хорошо, так и плохо».

Сотрудничество власти и неправительственных организаций в сфере предоставления социальных услуг можно объяснить рядом обстоятельств. Приведем несколько мотивов, по которым неправительственные организации признаются большинством пользователей социальных услуг наиболее приемлемыми. Во-первых, учитывая проблемность и сложность сферы предоставления социальных услуг, гибкость НПО прекрасно справляется с этой сложностью, быстро реагируя на нужды населения. Согласно И. Боде [Bode, 2003], можно выделить две формы гибкости неправительственных организаций: они умело сочетают ресурсы, предоставляемые обществом для решения социальных проблем, с индивидуальными потребностями отдельного человека,

а также успешно функционируют в постоянно меняющихся условиях, находят адекватные ситуации решения.

Во-вторых, сфера предоставления социальных услуг основывается на тех же принципах, что и деятельность неправительственных организаций, в том числе – равенстве, взаимопомощи, участии. Эти принципы являются заметно более важными и универсальными, нежели принципы, которыми руководствуются частные предприятия – стремление к получению прибыли, или государственный сектор, мотив которого – обеспечить себе долгую политическую власть. Именно поэтому голос неправительственных организаций лучше слышен людям.

В-третьих, предоставление социальных услуг, забота о нуждах несчастных, беспомощных людей – это та область деятельности, в которую с желанием и готовностью включаются добровольцы. Для добровольцев и спонсоров НПО являются более привлекательными, чем частные предприятия или государственный сектор. Таким образом, неправительственные организации, предоставляющие социальные услуги, могут с большей вероятностью получить финансирование из дополнительного источника.

В-четвертых, неправительственные организации возникают и функционируют по инициативе «снизу», они не понаслышке знакомы с проблемами потенциальных получателей услуг, поэтому лучше себе представляют пути и способы их решения.

Отношения НПО и государственного сектора в сфере предоставления социальных услуг постоянно меняются в зависимости от различных внешних и внутренних факторов. В демократическом обществе неправительственный и государственный секторы свои функции в сфере социальных услуг воспринимают как вспомогательные в условиях недостаточной деятельности других институтов. В обязанности государственного сектора (в связи с тем, что рынок, семья и неправительственный сектор не в состоянии удовлетворить потребность всех в социальных услугах) входит организация, предоставление и финансирование социальных услуг (принцип субсидиарности); между тем мотивы деятельности НПО по оказанию социальных услуг обусловлены недостаточностью и ограниченностью деятельности государства и рынка в этой сфере.

НПО и экономика современного государства

Исследования в области неправительственных организаций показывают, что они становятся все более значимой экономической силой. По данным сравнительного анализа того же Центра изучения гражданского общества имени Дж. Хопкинса, расходы неправительственных организаций в 1999 году составили 1,1 трлн долларов, то есть в среднем 4,6 % внутреннего валового продукта (далее – ВВП) ведущих западных государств. В этом секторе занято 19 млн оплачиваемых работников, а это составляет в среднем 10 % всех работников сферы обслуживания.

Сумма ВВП НПО всех государств, которые попали в выборку исследования института Дж. Хопкинса, равняется ВВП Италии и Великобритании, которые входят в восьмерку стран с самым большим ВВП. В Великобритании деятельность неправительственного сектора составляет 4,8 %, в Германии – 3,6 %, во Франции – 3,3 % внутреннего валового продукта.

В современном государстве третий сектор является одним из работодателей, создавая множество рабочих мест в своих учреждениях, оказывающих помощь проблемным семьям с детьми, пожилым и инвалидам, другим социальным группам. На основании данных различных исследований в 90-х годах XX века в Западной Европе третий сектор стал мощным источником создания рабочих мест. Во Франции НПО создавали одно из семи рабочих мест, в Германии – одно из восьми. Кроме того, союзы неправительственных организаций Германии (*freie Wohlfahrtsverbände*) считаются основными работодателями в сфере социального обслуживания. Таким образом, и дальнейшее расширение неправительственного сектора, без сомнения, будет иметь существенное влияние на экономику стран.

Рассматриваемый сектор получает и перераспределяет значительные денежные суммы, получаемые от государства, международных фондов и местных властей, а также имеет доходы от своей деятельности, в том числе, обучения, консультационных услуг. В соответствии с данными OECD [см.: Stubbs, 2003], уровень получаемых средств внутри сектора неодинаков: 20 % НПО получают 90,5 %, тогда как 60 % организаций среднего звена получают 9 %, а самые маленькие организации, которые составляют 20 % от общего количества НПО, – менее 0,5 % от всех средств, выделяемых неправительственным организациям. Парадоксально, что сектор, символизирующий идеи гражданского общества и социальной справедливости, сам воплощает в себе социальное неравенство.

Неправительственным организациям нередко удается привлечь отличных специалистов, проводить значительные исследования социальных проблем. Неправительственные организации курируют деятельность властей в определенных областях, например в вопросе обеспечения прав человека, соответствие существующих законов нуждам социально слабых групп населения, вскрывают такие насущные, но не обсуждаемые широкой общественностью проблемы, как, например, вопросы насилия в семье и многие другие.

Что касается источников финансирования НПО, исследования, проведенные во многих странах, развенчали миф о том, что основным является благотворительность. По данным вышеупомянутого исследования сектора НПО, всего 11 % средств неправительственные организации получают из благотворительных фондов. Большую часть средств они получают от правительства (40 %) и от клиентов за предоставленные услуги (49 %).

Эти данные указывают на своего рода тройной парадокс: с одной стороны, организации, которые объявляют себя неправительственными, в большой степени зависят от государственного финансирования, с другой стороны, половина их средств составляют деньги, полученные от получателей за предо-

ставленные услуги, что заставляет увидеть схожесть неправительственных организаций с частными учреждениями. И, наконец, благотворительный источник финансирования, который по сути своей наиболее близок к идеям и целям НПО, составляет только десятую часть всех средств, получаемых неправительственными организациями.

По данным Литовского центра информации и поддержки неправительственных организаций, в государствах Центральной и Восточной Европы источники доходов неправительственных организаций распределяются несколько иначе: 39 % доходов НПО получают за предоставленные услуги или товары, государственные средства составляют 34 % и 27 % средств получают из благотворительных источников и пожертвований [Lietuvos nevyriausybinis... 2001]. То есть, средства, полученные из благотворительных источников, здесь составляют большую, но не основную часть.

Создание рынка социальных услуг

В социальной и экономической политике появляются новые понятия и концепции, такие как «смешанный рынок социальных услуг», «смешанная экономика социального обеспечения» (*mixed economy of care* – англ.), в которых НПО являются равноправным партнером государства и / или частных организаций, предоставляющих социальные услуги. В некоторых странах, например в Великобритании, третий сектор считается одним из важнейших поставщиков услуг, а основной функцией местной власти становится только их планирование и организация. Таким образом, меняется представление о функциях местной власти в этой сфере: основной функцией становится обеспечение граждан возможностью получения социальных услуг, а не непосредственно их предоставление. Местные власти должны создать «необходимое игровое поле», на котором третий сектор на равных сможет конкурировать с государственными и частными институтами в получении договоров на предоставление социальных услуг. Так создается конкуренция между поставщиками услуг, и для клиентов появляется дополнительная возможность выбора.

Во всех европейских странах отмечается конвергенция системы социальных услуг, признаками которой является усиление частного сектора, создание смешанного рынка социальных услуг. Однако не во всех странах неправительственные организации одинаково активны в области предоставления социальных услуг. Если, например, в Германии НПО являются основными поставщиками социальных услуг, то в Скандинавских странах в этой области более представлен государственный сектор (точнее, местные власти), а в англосаксонских странах в этой области доминируют частные коммерческие предприятия.

Эти различия можно объяснить несколькими причинами, но в значительной степени они обусловлены историческим контекстом развития социальной помощи в разных странах. Если предоставление социальных услуг из государственного сектора переходит в частный, то со стороны граждан это, как

правило, встречает поддержку и одобрение, так как это предполагает сокращение бюрократического аппарата, реформирование сложной и закоряченной иерархической системы. Существует немного аргументов в пользу того, чтобы оставить предоставление социальных услуг в руках государственного сектора. Значительно чаще эксперты высказываются в пользу рынка, который способен преодолеть *стагнацию* государственного сектора. Однако если рынок создается там, где основными организациями, предоставляющими социальные услуги, являются неправительственные организации – это встречает довольно сильное сопротивление. По мнению Т. Бале [Bahle, 2003], сильные неправительственные организации в Германии являются политическим недоразумением, препятствующим механизмам рынка стать более значимыми в системе предоставления социальных услуг. Неправительственные организации олицетворяют собой альтернативные подходы, гражданское общество, солидарность, сплоченность, взаимопомощь, общность и другие подобные идеи, которые по сути своей намного ближе сфере социальных услуг, чем понятия эффективности, результативности, экономичности и конкуренции, характеризующие рынок.

Вместе с тем, по мнению Бале [Bahle, 2003], роль неправительственного сектора в сфере предоставления социальных услуг в Германии в последнее десятилетие ослабевает. Он объясняет это тремя причинами. Во-первых, объединением Германии: в Восточной Германии, по мнению этого автора, неправительственные организации приживаются с трудом. Во-вторых, изменениями в семейной политике. Конституционный суд принял решение об увеличении государственной поддержки семьи, в связи с чем возникла необходимость создания в детских садах мест для детей в возрасте от 3 до 6 лет. Дело в том, что НПО, которым принадлежит большинство этих учреждений, были не в состоянии самостоятельно удовлетворить потребность общества в увеличении мест в детских садах. Это привело к необходимости более тесного сотрудничества с институтами местной власти, в результате чего возросла роль государственного сектора. В-третьих, введение в 1994 году долгосрочного страхования социальной защиты¹ для обеспечения клиента дополнительной возможностью выбора поставщика услуг, в соответствии с которым клиенты могут выбирать между получением услуг в государственном секторе или получением денег для оплаты услуг, предоставляемых членами семьи, частными или неправительственными организациями (если они предпочитают именно этих поставщиков услуг). Таким образом, предоставление социальных услуг стало весьма привлекательной областью для небольших коммерческих организаций, которые и перехватили у неправительственных организаций часть рынка.

К этим причинам можно было бы добавить еще одну – требование Евросоюза относительно свободной конкуренции и недискриминации. Администрация ЕС считает деятельность НПО, предоставляющих социальные услуги, частью

¹ Pflugesicherung (нем.) – ответственность за финансирование долгосрочного страхования социальной защиты, перешедшего с местного уровня на федеральный.

«социальной экономики» (Economie Sociale). Это понятие в последнее время рассматривается в качестве альтернативы как «государству всеобщего благосостояния», так и «рыночной экономике». В первую очередь это означает, что для неправительственных организаций выдвигаются те же критерии свободы создания, деятельности и возможности предоставления социальных услуг.

По словам Бале [Bahle, 2003], изменения в системе во многом зависят от ее *организации* – реформы более сложны там, где выше степень децентрализации системы. По мнению этого автора, например, в Великобритании существуют гибкие начальные условия для реформ, так как там основные организации, предоставляющие социальные услуги, находятся в ведении местных властей, а источником финансирования является национальный бюджет. Таким образом, в этой стране реформы протекают легче, чем в Скандинавии, в которой местные власти более независимы (в том числе и в финансовом отношении), а также в Германии и Голландии, где столь влиятелен неправительственный сектор.

Меняется и законодательная база, которая влияет на позиции НПО в обществе. Так, страны Европейского союза прошли через различные этапы реформирования, пробуя различные модели организации социальных услуг. Сейчас идут поиски альтернатив и инноваций способов интеграции некоммерческих организаций (государственных и НПО) и коммерческих (частных) организаций в одну общую эффективную систему предоставления социальных услуг. Таковую систему, которая позволила бы клиенту выбирать и получать услуги самого лучшего качества при минимальных расходах государства. В нормативных актах стран – членов Евросоюза предусматривается участие различных поставщиков социальных услуг, сотрудничество государства с частными и неправительственными учреждениями, а также акцентируется внимание на предоставлении клиенту права выбора.

Хотя коммерческие (частные) организации как поставщики социальных услуг в некоторых странах Европы (например, Великобритании, Германии) и США являются частью рынка социальных услуг пожилым людям, инвалидам и другим пользователям, объем их деятельности меньше, чем объем деятельности некоммерческих организаций. По сути, на рынке социальных услуг большинства стран Европейского союза доминируют некоммерческие организации, предоставляющие социальные услуги, среди которых большая часть – неправительственные организации.

По мнению специалистов некоторых стран (особенно Германии) участие частного сектора на рынке предоставления социальных услуг не только не отражает, но даже противоречит целям и идеям государства социального благосостояния. Выражается опасение в отношении того, что при таком сценарии развития социальных сервисов НПО могут потерять свою привлекательность, будучи организациями, базирующимися на добровольческой основе.

Некоторые авторы, например Стаббс, отмечают формирование международных организаций, сочетающих в себе сильную ориентацию на рынок с достижением общественных целей. Меняются цели деятельности НПО:

до 1990-х годов целью их деятельности было достижение солидарности и равенства, а в последнее время под влиянием культуры, детерминированной рынком, их место заняли более простые цели – предоставление помощи и только [Stubbs, 2003]. Экономизация и введение элементов рынка оказывают влияние на условия деятельности в сфере предоставления социальных услуг, в результате чего возрастает значение менеджмента в неправительственных организациях [Wilken, 2000]. Лидеры таких организаций теперь вместо текстов родоначальников социальной работы с сообществом (Соул Алински или Паоло Фрейр) читают тексты «гуру» от менеджмента Тома Петерса [Stubbs, 2003]. Долгие десятилетия неправительственные организации и их члены действовали, руководствуясь исключительно идеями равенства, солидарности, общности. Работающие в них люди зачастую не имели трудового соглашения, регламентирующего их деятельность, время и объем работы. Теперь НПО работают в очень индивидуализированной и рационализированной среде, организация работы и трудовых отношений в таких организациях осуществляется на основе принципов менеджмента, и их деятельность детально регламентирована правовыми актами. Эти факторы оказывают влияние и меняют положение НПО. В такой ситуации неправительственным организациям важно не потерять свою идентичность, которая лежит в основе их привлекательности как для спонсоров, так и для клиентов. Выражая противоречивые давления в этой области, Л. Айлон [Пол, 1998] адресует современным неправительственным организациям – активным участникам рынка социальных услуг – рекомендацию не забывать о своей основной цели и чаще ориентироваться на нужды клиента, а не на рост занимаемой ими части рынка.

Неправительственные организации Центральной и Восточной Европы: пример Литвы

С 1998 года в странах Центральной и Восточной Европы начались гражданские и политические перемены, у людей появилось больше возможностей высказывать свое мнение, создавать общественные организации. Рост числа неправительственных организаций, расширение их деятельности являются одним из существенных признаков последнего времени в этих странах. Одна из областей, в которых расширение НПО было особенно быстрым, – это область социальных услуг. Модель социального обеспечения посткоммунистических стран меняется в соответствии с новыми приоритетами государства. Это обусловлено, в частности, тем, что произошла смена идеологии и принципов, на которых основывалась система социального обеспечения и социальных услуг.

Если советская система игнорировала роль неправительственных организаций в этой сфере, то сейчас вовлечению НПО в процесс предоставления социальных услуг уделяется особое внимание. Раньше в области социальных услуг преобладала ориентация на оплачиваемую работу, а теперь речь заходит о как можно более масштабном привлечении добровольцев, позволяющем,

среди прочего, сократить издержки на рабочую силу. В постсоветских странах возник своего рода «вакуум» в сфере предоставления нестационарных социальных услуг. Это произошло потому, что традиционная роль государства в данной области сократилась, а новая политика пока не сформировалась. Таким образом, во время переходного периода в сфере социального обслуживания возникло немало пробелов, угрожающих социальной безопасности граждан, и эти пробелы стали заполнять неправительственные организации.

Вместе с тем очевидно, что недостаточно самой по себе высокой потребности в подвижности и инициативе для того, чтобы возник влиятельный сектор неправительственных организаций. Большое значение для их деятельности имеет правовая база, создающая благоприятные условия, поддержка правительства, сознательность гражданского общества – все те ключевые факторы, которые очень медленно развиваются в обществе, испытывавшем на себе гражданское, политическое, экономическое и социальное ущемление. Это отмечают и авторы сравнительного исследования сектора НПО, рекомендуемые специалистам из Центральной и Восточной Европы обратить особое внимание на совершенствование правовых условий, развитие профессионализма работников и улучшение материальной базы.

Следует отметить, что хотя в странах Восточной Европы рассматриваемый сектор и находится пока на стадии становления, тем не менее он уже играет важную роль в формировании социальной политики и в предоставлении социальных услуг. В Литве работает целый ряд неправительственных организаций, которые считаются равноправными партнерами в расширении сферы социальных услуг, в особенности, если речь идет об услугах детям из проблемных семей или детям с умственной отсталостью. Работающие в этой области неправительственные организации Литвы являются родоначальниками новых эффективных форм и методов организации услуг, их представители приглашаются в качестве консультантов и экспертов при формировании стандартов социальных услуг и подготовке законов.

Можно выделить ряд проблем, связанных с вовлечением НПО в процесс предоставления услуг как в Литве, так и других посткоммунистических странах. В первую очередь это неодинаковое развитие негосударственного сектора в различных регионах страны, недостаточная профессиональная, управленческая компетентность администрации организаций в сфере социальных услуг, недостаточная оценка правительством и политиками значения и возможностей таких организаций. Тем не менее за последние несколько лет в Литве отмечается стабилизация сектора неправительственных организаций – их руководители становятся опытными менеджерами, благодаря деятельности которых организации умудряются выжить и продолжить предоставление услуг клиентам в тяжелых материальных условиях. В обществе все большее признание находит роль НПО для решения социальных проблем, наблюдаются тенденции укрепления и расширения их сотрудничества с институтами власти.

Следует сказать также о становлении рынка социальных услуг в странах Центральной и Восточной Европы и о сложностях этого процесса. Как от-

мечают С. Галл и Г. Клингман [Gal, Klingman, 2000; Галл, Клингмен, 2003], в странах Центральной и Восточной Европы потому так злободневна дискуссия о проблеме разделения ответственности за социальные услуги между государством и рынком, что граждане здесь более остро реагируют на любое вмешательство государства в регулирование частной сферы. В советский период система социальной защиты в этих регионах была политизированной: государство перенимало у семьи функции по уходу и опеке детей, пожилых людей и инвалидов, оставляя семье только возможность пользоваться централизованной, институционализированной, основанной на медицинских принципах системой социальной опеки. К этим аргументам добавим следующее соображение – необходимо учитывать и сохранившееся у граждан патерналистские установки в отношении государства, отсутствие самостоятельности. Такой социальный контекст еще в большей степени осложняет оптимальное распределение функций между государственными и частными организациями, предоставляющими социальные услуги, и оставляет большой простор для деятельности НПО.

Краткая характеристика неправительственных организаций Литвы

По данным проведенного в апреле 2000 года исследования Литовского центра информации и поддержки неправительственных организаций [Lietuvos nevyriausybinę... 2001], в Литве работает 7 075 неправительственных организаций. Доминирующая юридическая форма этих организаций – общественная организация (существуют также ассоциации, фонды помощи и благотворительные фонды, религиозные общины). Третья часть этих организаций создают, по крайней мере, по одному оплачиваемому рабочему месту. По имеющимся данным, неправительственными организациями создано 9 629 рабочих мест, что составляет 0,58 % всех существующих в Литве рабочих мест. Большинство организаций работает в направлении решения проблем детей и юношества, пожилых людей, инвалидов, в сфере защиты интересов матерей, остальные работают в области культуры, здравоохранения, просвещения, спорта.

Устав неправительственных организаций Литвы довольно либерален. К примеру, одна из наиболее крупных и влиятельных ассоциаций Литвы, объединяющая семьи, в которых есть люди с расстройствами интеллекта, – «Вильтис» («Viltis») уже с 1998 года предлагает местным властям покупать у нее услуги для упомянутой группы пользователей. Эта организация в большей степени руководствуется экономическими аргументами, а не только мировоззрением или идеологией. Другие НПО также высказываются за создание рынка услуг, конкуренцию (в первую очередь с организациями государственного сектора). Для понимания сложившейся ситуации необходимо учитывать, что после восстановления независимости неправительственный сектор Литвы формировался заново, созданные организации руководствовались не традициями прошлого, а скорее ориентировались на требования современности, основы-

вающиеся на ценностях свободного рынка, конкуренции и других подобных идеях. Кроме того, период восстановления НПО Литвы совпал с переломным периодом и для западноевропейских стран, который большинство исследователей называют переходным от организаций особого статуса к предоставлению услуг на контрактной основе. В связи с этим неправительственные организации Литвы, получающие как материальную, так и консультационную помощь от зарубежных коллег, могут перенять от них и идеологию.

Аналогичные последствия имеет и деятельность пролиберально настроенных донорских программ, в том числе, Всемирного банка, Организации Объединенных Наций и Европейского союза. Деятельность НПО, кроме того, финансируется из фондов, основанных бизнесменами (George Soros Open Society Fund, Bill and Melinda Gates Foundation, Ted Turner Foundation), которые тоже поощряют коммерческое мышление, появление элементов рынка в секторе НПО.

Обратим внимание и на то, что неправительственные организации Литвы активно участвуют в принятии решений в области социальной политики, они располагают хорошо оборудованными офисами, в них работают высокопрофессиональные специалисты, экспертиза которых признается как на национальном, так и на международном уровнях. Поэтому НПО Литвы чувствуют себя в состоянии серьезно конкурировать со службами по предоставлению социальных услуг, учрежденными государством или местными властями.

Можно предположить, что имеющаяся тенденция к коммерциализации будет укрепляться после принятия нового закона о социальных услугах. В проекте этого закона предусматриваются равные возможности получения финансирования для предоставления услуг как для государственных, так и для неправительственных учреждений.

К числу проблем, связанных с укреплением НПО на рынке социальных услуг, можно отнести неравномерное укрепление таких организаций на периферии и в больших городах. Если немалая часть НПО в больших городах имеет достаточный потенциал для того, чтобы конкурировать за заказы в области социальных услуг, то в сельской местности и в районных центрах на это способны единицы. Другая трудность – представители государственного управления социальным обеспечением часто критически оценивают качество социальных услуг, предоставляемых НПО, и именно этим объясняют свое нежелание покупать услуги этого сектора. Эта проблема, на наш взгляд, будет если не решена, то хотя бы изменит свое звучание в ближайшие пять лет, что связано с подготовкой системы стандартов социальных услуг, позволяющих объективно измерить качество услуг, оказываемых любым агентством.

Выводы

Традиционное определение неправительственных организаций, сформировавшееся в XVIII веке – в период их возникновения и распространения – претерпело серьезные изменения в современном обществе. Сектор неправительствен-

ных организаций становится все более влиятельным не только в качестве представителя интересов общества и отдельных его групп, но и как мощная экономическая сила, имеющая несомненное влияние на объем внутреннего валового продукта страны, создание рабочих мест и распространение инноваций.

Реальное участие НПО в нынешней конкурентной борьбе за получение заказов на предоставление социальных услуг обуславливает новые вызовы таким устоявшимся принципам этих организаций, как независимость от государства, самостоятельность, подчеркнутая незаинтересованность в прибыли. Это связано и с изменениями взаимодействия власти, рынка и негосударственного сектора. Переход от оберегания их особого статуса к контрактным отношениям означает в первую очередь, что с неправительственными организациями сотрудничают не по причине их мировоззрения, идей, привлекательности миссии, а потому, что считают их равноправными участниками конкурентной борьбы на рынке предоставления социальных услуг.

Таким образом, с одной стороны, существующее политическое давление на неправительственные организации побуждает их действовать в соответствии с требованиями и стандартами государственного сектора, с другой стороны, усиливается экономическое давление, заставляющее действовать более эффективно в коммерческом плане. В подобной ситуации неправительственным организациям становится все труднее сохранить свою идентичность, мировоззрение, умение гибко, новаторски действовать, не говоря уже об их роли критика власти, представителя и защитника прав клиента.

Возникает опасность, что, участвуя в рыночных отношениях, неправительственные организации будут мало чем отличаться от учреждений государственного или частного секторов, потеряют свою привлекательность как организации на добровольческой основе, испортят свою репутацию институтов филантропической и альтруистической деятельности.

Неправительственным организациям Центральной и Восточной Европы приходится сталкиваться с особыми трудностями и сложными задачами: с одной стороны, в этих странах неправительственные организации еще только создаются, набирают силу, стремятся добиться признания в обществе, с другой — уже сталкиваются с требованиями эффективности, экономичности, высокого качества услуг, которые стремятся соблюдать, желая обосноваться и конкурировать на рынке социальных услуг. На основе анализа опыта зарубежных стран становится ясно, что положение НПО в обществе меняется, и к этому факту должны быть готовы как неправительственные организации, так и государство, а также общество многих современных стран.

Список литературы

Гал С., Клизмен Г. Формы государства, формы «семьи» // Журнал исследований социальной политики. 2003. Т. 1. № 3/4. С. 341–370.

Литовский центр информации и поддержки неправительственных организаций. 2001 // <http://www.nisc.lt>.

Bahle Th. The changing institutionalisation of social services in England and Wales, France and Germany: is the welfare state on the retreat? // *Journal of European Social Policy*. 2003. № 13(1). P. 5–20.

Bode I. Flexible Response in Changing Environments: The German Third Sector Model in Transition // *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*. 2003. Vol. 32. № 2. P. 190–206.

Brooks A. C. Do Government Subsidies to Nonprofits Crowd Out Donations or Donors? // *Public Finance Review*. 2003. Vol. 31. № 2. P. 166–177.

Cousins W. Non-Governmental Initiatives // ADB, The Urban Poor and Basic Infrastructure Services in Asia and the Pacific. Manila: Asian Development Bank, 1991.

Duke University Library, archive // <http://docs.lib.duke.edu/igo/guides/ngo/define.htm>. Обращение к ресурсу 06.09.2004.

Eichhorn P. Auf dem Markt bestehen oder untergehen. Wohlfahrtsunternehmen und Europäische Union // *Caritas* 95 Jg., 1994. P. 100–105.

Fernan R. L. Finding an Identity for the Third Sector. A Paper Presented at the Inaugural Asian Third Sector Research Conference. Bangkok. 20–22 November. 1999.

Flora P. Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II. Berlin; New York, 1986.

Gal S., Kligman G. The Politics of Gender after Socialism. Princeton: Princeton University Press, 2000. P. 63–90.

Heinze R., Schmid J., Struenck Ch. Zur Politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion: Der Wandel der Wohlfahrtsverbände und die Konjunkturen der Theoriebildung // *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. 1997. № 2. S. 242–271.

Hulme D., Edwards M. (Eds). NGOs, states and donors: too close for comfort. Basingstoke/New York: Macmillan/St. Martin's Press, 1997.

Ilon L. Can NGOs provide Alternative Development in a Market – Based System of Global Economics? // *Current Issues in Comparative education*. 1998. Vol. 1. № 1 // <http://www.tc.columbia.edu/cice/vol5nr2/al152.htm>. Обращение к ресурсу 06.09.2004.

James E. Non-profit sector in Comparative Perspective // W. W. Powell (Ed.). *The Non-profit Sector: A Research Handbook*. New Haven, CT: Yale University Press, 1987. P. 397–415.

Johns G. NGO Way to Go. Political Accountability of Non-Governmental Organizations in a Democratic Society // IPA backgrounder. Vol. 12/3. November 2000. P. 1–14.

Lietuvos nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centro puslapis. 2001 // www.nisc.lt.

Marshall T. H. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

Maslyukivska O. P. Role of Nongovernmental Organizations in Development Cooperation. Prepared for: Collaborative research Clinic, Using Public–Private Collaboration to Improve the Delivery of Urban Services in Developing Countries. New Haven: Connecticut, 1999.

Mirabella R. M. Filling the Hollow State: Capacity-Building Within the Non-profit Sector // *Public Performance and Management Review*. 2001. Vol. 25. № 1. P. 8–12.

Myles J., Quadango J. Envisioning a Third Way: The Welfare State in the 21st Century // *Contemporary Sociology*. 2000. Vol. 29. № 1. P. 156–167.

Nevyriausybių organizacijų plėtros įstatymo projektas, Lietuva. 2001 // <http://www.nisc.lt>.

Powell W. W. (Ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987.

Salamon L. M. Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Non-profit Relations // W. W. Powell (Ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987. P. 99–117.

Salamon L. M., Anheier H. K. In search of the Non-profit Sector // *The Question of definitions. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1992. P. 125–152.

Salamon L. M., Anheier H. K., List R., Toepler S., Sokolowski S. W. and Associates. *Global civil society: dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

Salamon L., Anheier H. *The emerging sector – an overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 1994.

Salamon L., Helmut K. Anheier *Defining the Non-profit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester: Manchester University Press, 1997.

Shah A. Non-Governmental Organizations on Development Issues. 2003 // <http://www.globalissues.org/traderelated/poverty/NGOs.asp?p=1>. Обращение к ресурсу 07.09.2004.

Siegel D., Yancey J. *The Rebirth of Civil Society: The Development of the Nonprofit Sector in East Central Europe and the Role of Western Assistance*. New York: The Rockefeller Brothers Fund, 1992.

Stubbs P. International Non-State Actors and Social Development Policy // *Global Social Policy*. 2003. Vol. 3. № 3. P. 319–348.

The Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Centre for Civil Society Studies, 1999.

Twombly E. What Factors Affect the Entry and Exit of Non-profit Human Service Organizations in Metropolitan Areas? // *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*. 2003. Vol. 32. № 2. P. 211–233.

Weisbord R. *The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America*. N. Y.; Oxford: Oxford University Press, 1989.

Wendt W. R. *Geschichte der sozialen Arbeit*. Stuttgart: Emke, 1990.

Wilken U. *Soziale Arbeit zwischen Ethik und Ökonomie*. Freiburg: Lambertus Verlag, 2000.

Эгле Римшайте

докторант социологии, преподаватель кафедры
социальной работы, Вильнюсский университет

электронная почта: egle@zenevos-iniciatyva.lt

Лаймуте Жалимене

доктор социальных наук, доцент кафедры социальной работы,
старший научный сотрудник Института социальных исследований,
Вильнюсский университет

электронная почта: laimaz@ktl.mii.lt
