

**Чирхарт М.**

## **Добровольцы в государственных и некоммерческих организациях**

Добровольцы привлекаются для работы в государственных и некоммерческих организациях в США и других странах на протяжении многих лет. Заинтересованность некоммерческих и правительственных организаций в добровольцах очень высока, возможно, вследствие того, что постоянно растет финансовое напряжение, спрос на услуги, требования отчетности, понимание того, как программы с участием добровольцев могут способствовать решению социальных задач.

В федеральном законе Соединенных Штатов слово «доброволец» определяется следующим образом: «индивидуум, выполняющий работу для некоммерческих или правительственных организаций и не получающий за свою работу (А) денежной компенсации (кроме разумного возмещения реальных затрат или денежного пособия с учетом будущих затрат) или (Б) любой другой компенсации, превышающей 500 долларов США в год». «Закон о защите добровольцев» (Volunteer Protection Act) 1997 г., который ограничивает юридическую ответственность добровольцев, касается лиц, выполняющих роль директоров, должностных лиц, доверенных лиц или лиц, выполняющих конкретную работу.

Определить масштабы привлечения добровольцев к работе в некоммерческих и правительственных организациях в США довольно трудно. Данные разнятся относительно того, какое количество американцев вообще выполняет работу на общественных началах и как это число распределяется между организациями. Бюро трудовой статистики Министерства труда США (2003 г.) сообщило, что около 59 миллионов взрослых граждан выполняли работу на общественных началах в период с сентября 2001 по сентябрь 2002 г. Это число составляет 27,6 % гражданского населения, проживающего в собственных или арендуемых помещениях от 16 лет и старше. Среди разных социальных групп в отношении активности наблюдается различие. Более активны: женщины по сравнению с мужчинами, 35-летние по сравнению с лицами более старшего возраста, родители, имеющие детей до 18 лет, по сравнению с бездетными, работающие в противоположность безработным, состоящие в браке по сравнению с одинокими или людьми имеющими другой семейный статус. Исследование Бюро трудовой статистики (Bureau of Labor Statistics) показало, что основными видами работы на общественных началах являются преподавание или тренерская работа (24,4%), проведение опросов общественного мнения, подсчет голосов, сбор пожертвований (22,9%), сбор, производство или доставка товаров (22,2%), участие в разного рода советах, комитетах и т.п. (16,3%).

Данные Бюро трудовой статистики ниже тех, которые публикует Независимый сектор (Independent Sector), некоммерческая организация. Согласно отчету Независимого сектора (2002 г.) в 2000 г. 44% взрослых старше 21 года (83,9 млн.) работали на общественных началах в официальных организациях. Также как и Бюро трудовой статистики, Независимый сектор отмечает преимущественное участие женщин по сравнению с мужчинами. Однако различий в активности в зависимости от возраста не отмечено.

В соответствии с докладом Бюро трудовой статистики, следующие виды организаций используют труд добровольцев (в порядке убывания степени использования): религиозные; образовательные и молодежные; коммунальные; больницы; гражданские, политические, профессиональные, интернациональные; спортивные, по интересам, культурные; занимающиеся защитой окружающей среды/животных; связанные с общественной безопасностью. Многие добровольцы

выполняют свою работу через посредство правительственных организаций. По данным Брадни и Келлоу, в правительственных организациях на общественных началах работает 23 млн. человек, и это число постоянно растет. Для выполнения работы, связанной с государственной службой 36% государственных агентств используют добровольцев. Некоммерческая организация Альманах (Almanac) в 1996-1997 гг. сообщала, что от 25% до 30% всей работы на общественных началах осуществляется в правительственной сфере.

Президент США Дж. Буш, как и ряд президентов до него, подошел к проблеме труда добровольцев с государственной позиции. В январе 2003 г. он создал Президентский совет по службе и гражданскому участию (President's Council on Service and Civic Participation). В 2002 г. он обратился к американцам с просьбой посвятить хотя бы два года жизни служению другим и создал Корпус свободы США (USA Freedom Corps) для поддержки, координации и вознаграждения работы на общественных началах. Президент также поддерживает Американский корпус (Americorps), программу национальной службы, и Корпорацию национальной службы (Corporation for National Service), учрежденную президентом Клинтоном и которая сейчас называется Корпорацией национальной и коммунальной службы (Corporation for Community and National Service). При предыдущих президентах была установлена сеть центров добровольной помощи и начат ряд других программ, основанных во многом на использовании труда добровольцев (или добровольцев-стипендиатов, людей, получающих денежную компенсацию, но значительно ниже рыночной). Правительственная поддержка добровольцев не является исключительным фактом. Это только часть общей картины. Например, большое число корпораций учредило программы коммунальной службы и призывает своих сотрудников к добровольному участию в них. Попытки стимулировать работу на общественных началах не ограничиваются рамками США. Например, 2001 г. был объявлен Организацией объединенных наций Международным годом добровольца.

Выгодность работы на общественных началах активно рекламируется. Более 50% начальников отделов кадров в правительственных агентствах, в которых используется труд добровольцев, в качестве положительных результатов называют способность сделать больше, используя наличные ресурсы, сокращение затрат, повышение профессиональных навыков и накопление опыта, а также улучшение отношений между членами общины.

Привлечение добровольцев является одним из способов оказания услуг населению государственными органами. Изучив вопрос, как программы с участием добровольцев удовлетворяют нормам качества обслуживания, мы можем лучше понять, когда использование добровольцев оправдано. Томас использовал восемь критериев оценки качества работы различных форм правительственной реорганизации. Эти же самые критерии могут быть применены и к оценке работы персонала. Применение критериев основано на опытных данных, извлеченных из исследований использования добровольцев в правительственной сфере в Соединенных Штатах.

Положение о том, что правительство должно стремиться к экономии затрат и повышению производительности согласуется с классической теорией управления и современным менеджментом. Существует три типа экономической эффективности, которые могут быть полезны при оценке работы добровольцев: экономическая эффективность производства (производство при наименьших затратах), аллокативная эффективность (структура распределения ресурсов для производства товаров и услуг, наиболее отвечающая интересам потребителей), техническая эффективность (рискованные предприятия и инновации с целью улучшения производства). Несмотря на то, что программы с участием добровольцев не являются бесплатными, как правило, экономия на заработной плате достаточна, чтобы финансировать их. Число

исследований экономической эффективности программ с участием добровольцев незначительно, и, тем не менее, имеющиеся данные показывают, что использование добровольческого труда в наивысшей степени выгодно. Все без исключения чиновники, использующие анализ издержек и прибыли или более грубые способы измерения для оценки экономической эффективности своих добровольческих программ, заявляют, что эти программы оправдывают себя. Данком при опросе сорока городских и окружных органов власти обнаружил, что 91% руководителей добровольческих программ считает, что эти программы почти ничего не стоят городу и 100% думает, что они позволяют городу сделать больше, используя имеющиеся ресурсы. Похоже, что аллокативная эффективность правительства также повышается благодаря привлечению добровольцев. По мнению Сандин Р.А., личная заинтересованность наряду с более альтруистическими мотивами была определяющим фактором участия в работе на общественных началах в местных органах власти. Личная заинтересованность в меньшей степени была мотивом тех, кто работал на общественных началах в некоммерческом секторе.

Очень мало данных относительно технической эффективности добровольческих программ. Принято считать, что штатный персонал органов власти инертен в отношении рискованных проектов и инноваций. Свойственно ли то же самое качество людям, работающим на общественных началах в государственном секторе, неизвестно. Можно ожидать, что добровольцы в большей степени будут готовы принимать участие в рискованных предприятиях с целью улучшить обслуживание, поскольку потенциальные отрицательные последствия риска для них ниже – способность финансово содержать себя и свои семьи не пострадает от того, если их уволят из-за провала рискованного дела.

Любая программа подвержена риску потерять из вида общую цель, особенно когда цели не вполне ясны или плохо определены. Энтузиазм относительно финансовой прибыли от программ с участием добровольцев должен быть оценкой способности добровольцев справиться с задачей, сохранив целостность и качество работы службы. Ярким примером является эффективность отклика добровольцев на финансирование сокращений в Калифорнии по «Предложению 13». Кирлин установил, что эффективность службы снизилась в результате сокращения штата, несмотря на новые вложения и старания добровольцев. По мнению исследователя, государственные управленцы не должны думать, что добровольцы могут заменить опытных профессиональных штатных сотрудников. Они также не должны допускать, чтобы уровень участия добровольцев вырос до такой степени, что он компенсирует сокращение штатов. И все же данные о том, что работа добровольцев приносит хорошие результаты, превышают жалобы на низкое качество их работы. В социальных службах, судя по отчетам, с клиентами добровольцы работают лучше, чем штатные сотрудники, они внимательнее, уважительнее.

Однако привлечение добровольцев к работе в государственных органах может быть проблематичным с точки зрения отчетности. В отличие от оплачиваемого штата, добровольцы не зависят финансово от своих работодателей. Добровольцы могут считать, что не столько им нужна работа в госоргане, сколько этот орган нуждается в них. И поэтому они могут противиться контролю за своей работой. Например, чиновники отмечают, что заставить добровольцев оформить бумаги достаточно трудно, поскольку они считают эту работу неблагодарной. Добровольцы могут принять решения относительно выполнения служебной работы, которые будут прямо противоположны целям управления. Например, некоторые добровольцы, работающие в социальном обеспечении, отказывались посещать клиентов, живущих в определенных географических районах.

Одной из объединяющих функций американского правительства является вовлечение как можно большего числа граждан в процесс вынесения решений. Влияние, которое добровольцы оказывают на характер выполнения работы государственных служб, может рассматриваться как форма общественного участия. Добровольцы как представители общественности могут выносить суждения о том, насколько интересы и ожидания общественности удовлетворяются. Однако добровольцы, занятые в органах управления, не являются подлинными представителями общественности, поскольку мотивы их участия в работе государственных органов сугубо личные. И все же, несмотря на то, что добровольцы не являются представителями общественности в прямом смысле, они могут служить связующим звеном между властью и обществом. Благодаря институту добровольцев власть становится открытой, и граждане могут быть в курсе ее проблем, что в итоге приводит к усовершенствованию самого института гражданства.

Сравнительные исследования безопасности и надежности выполнения работ добровольцами и штатными сотрудниками до сих пор проводились только фрагментарно. Одним из показательных примеров может служить работа добровольцев-пожарников. В плане безопасности деятельность добровольцев ничем не отличается от работы штатных пожарников.

С практической точки зрения и вне зависимости от того, насколько та или иная программа экономически эффективна, результативна, подотчетна, безопасна, надежна и публична, программа не будет финансироваться, если она не отвечает интересам власти. Общенациональный опрос общественного мнения, проводившийся Международной ассоциацией управления городами (International City Management Association) показал, что самым серьезным препятствием для программ с участием добровольцев является противодействие со стороны штатных служащих (такой ответ дали 42% респондентов), со стороны начальников отделов (31%), со стороны профсоюзов (26%). Исследования показывают, при утверждении программ с участием добровольцев штатные работники должны быть уверены, что их не заменят добровольцами. Даже в том случае, когда штатные сотрудники имеют все гарантии, что их не вытеснят добровольцы, они продолжают оказывать противодействие исходя из профессиональных или личных интересов. Добровольцы могут не разделять профессионально-этических принципов персонала, таких как конфиденциальность и нейтралитет. Сотрудники, которые потратили годы, чтобы получить определенные полномочия, могут потребовать, чтобы добровольцы, занимающие позиции того же уровня, имели бы такие же полномочия. Когда добровольцы не имеют профессиональной подготовки, штатные сотрудники могут очернить их работу для того, чтобы легитимировать свои полномочия.

Последним критерием оценки правительственных программ с участием добровольцев является то, насколько привлечение добровольцев способствует укреплению доверия общества власти и уверенности в ней. По данным Международной организации управления городами (1989) 5,3% городов сталкивались с проблемой негативного отношения жителей городов к использованию труда добровольцев. Бранди, напротив, утверждает, что потребители государственных услуг склонны доверять добровольцам больше чем штатным сотрудникам. С другой стороны, критики настаивают на том, что участие правительства в продвижении и координации программ с участием добровольцев, проблематично. Одним из аргументов является то, что служба, финансируемая правительством «превращает сообщество добровольцев из преимущественно гражданского общества в преимущественно политическое».

В целом хотелось бы отметить, что нынешнее политическое руководство США поддерживает использование добровольцев. Несмотря на то, что исследовательские данные недостаточны, современная практика показывает, что программы с участием

добровольцев при условии должного руководства могут быть экономически эффективными, результативными, безопасными, надежными, ведущими к равенству в получении услуг. Привлечение добровольцев может также быть политически действенным, если интересы штатного персонала и профсоюзов принимаются во внимание при разработке и внедрении программ с участием добровольцев. Как и любой из механизмов доведения услуг до потребителя, привлечение добровольцев заслуживает внимательного рассмотрения.