



ПОЛИТИКА

И.Н.Гаврилова

ТРЕТИЙ СЕКТОР И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

Дискуссия относительно того, существует ли в России гражданское общество, продолжается. Недавно опубликованный анализ книжных новинок по этой теме¹ свидетельствует о многообразии оценок и пестроте суждений. Более того, в последние годы заметен отход от устоявшихся (в том числе на Западе) теоретико-методологических оснований исследования гражданского общества. В частности, довольно распространено утверждение о том, что не надо противопоставлять гражданское общество государству, что в исследовании проблем гражданского общества консенсусные отношения власти и индивида более продуктивны.

Однако упомянутое противостояние не следует понимать буквально. Социум функционирует как целостная система, а управление ею – функция государства, внутреннее свойство социальной организации, вытекающее из системной природы общества². Управление согласовывает работу различных подсистем между собой и внутри каждой из них, благодаря чему деятельность подсистем тоже целостна. Диалектическая взаимосвязь этих подсистем предполагает, естественно, как соподчинение, так и противостояние. Выделение трех (иногда четырех, если считать семейный сектор) общественных секторов – государство, бизнес, некоммерческий сектор – чисто условно, но необходимо, чтобы разобраться в положении вещей, их взаимосвязях. Причем границы этих секторов всегда размыты³.

Существует мнение, что гражданское общество может формироваться лишь при условии, что граждане поддерживают государство, в котором живут, ввиду чего отдельный индивид или добровольные ассоциации граждан не должны оппонировать публично-властной сфере, они могут лишь дискутировать по каким-то вопросам, заявлять свои претензии, что, кажется, не так уж и далеко от ныне отвергаемого «жесткого противостояния» общества и власти.

Однако оппонирование государству вовсе не означает, что общество отвергает государство как таковое. Напротив, этим гражданское общество оздоравливает, укрепляет государство, но ровно в той мере, в какой, следуя принципу субсидиарности, доверяет государственным структурам координировать вопросы, не решаемые в рамках

¹ См.: Хлопши А. Гражданское общество в России: идеология, утопия, реальность (Размышления над ответственными публикациями последних лет) // Pro et Contra. 2002. Т. 7. № 1. – С. 120–144.

² Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. – М., 1981. – С. 29.

³ См.: Автономов А.С. Межсекторное взаимодействие: принципы и основы // Межсекторные взаимодействия (методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры). Настольная книга – 2000. – М., 2001. – С. 8, 12.

гражданского общества. Не ставя перед собой задачи подробного обоснования спорности отказа от противостояния «государство – гражданское общество», подчеркну лишь, что в таком виде он уводит нас от предмета исследования, затрудняя анализ условий и путей формирования гражданского общества в современной России.

Конечно, было бы наивным утверждать, что концепция гражданского общества должна оставаться прежней. Меняются условия, накапливается определенный опыт, в том числе и негативный. Однако основополагающие моменты сохраняются: то же неизбежное противостояние государству, например. По-прежнему продуктивен, как представляется, предложенный Р. Патнэмом⁴ подход к исследованию гражданского общества сквозь призму социального капитала, позволяющего оценить степень кооперации, гражданской вовлеченности и коллективного благосостояния, которые и свидетельствуют, собственно, о наличии гражданского общества. Правда, ряд исследователей, отталкиваясь от такого посыла, делают вывод, что наличие гражданского общества «создает основания для общественного равновесия»⁵, что представляется отнюдь не бесспорным, если учитывать известные положения синергетики, постепенно осваиваемой и общественными науками.

Можно согласиться с тем, что существенным признаком развития гражданского общества в конкретной стране является способность ее населения к культурной самоорганизации, предполагающей творческие и созидательные цели⁶. Известно, что оно не может быть образовано сверху, а произрастает *исключительно* снизу, поэтому удивительными кажутся призывы «более активного внедрения элементов гражданского общества» в России. Добровольные ассоциации (по принятой за рубежом терминологии), или некоммерческие неправительственные организации (НКО, как принято у нас), создаются «внизу» как реакция на насущные общественные проблемы. Участие населения в общественной деятельности, влияющей на повседневную жизнь, на принятие конкретных решений, способствует процессу социализации, особенно молодежи, повышению гражданской ответственности, становлению в стране демократии. Известно, что в основе истинной демократии должен быть заложен принцип партнерства ответственности⁷, вытекающий из идеи трансформации взаимоотношений государства и гражданского общества, расширения сферы деятельности так называемых «вторичных ассоциаций», способных обеспечить гражданам эффективное самоуправление. Иными словами, общественная система эффективно работает тогда, когда в принятии решений, в управлении участвует общественный сектор, а это возможно на базе социального консенсуса. Соответственно, при отсутствии такого консенсуса, в условиях, затрудняющих развитие гражданских инициатив в стране, государство, общество в целом не смогут функционировать эффективно, в оптимальном режиме, что особенно опасно в условиях глобализации.

⁴ Патнэм Р. *Чтобы демократия сработала.* – М., 1996.

⁵ Гончаров Д. В. *В поисках устойчивого гражданского общества (на примере Оренбургской области)* // *Полития.* Зима 2001–2002. № 4. – С. 118.

⁶ *Социальное проектирование – ресурс взаимодействия общественности и власти.* – М., 1999. – С. 10.

⁷ Златева Г. *Роль третьего сектора в развитии современной демократии // О взаимодействии организаций третьего сектора (НКО) с государственными органами в сфере социальной политики. Международный опыт.* – М., 1999. – С. 32–33.

⁸ Hirst P. *Associative Democracy New Forms of Economic and Social Governance*. — Cambridge, 1994.

Концепция ассоциативной демократии, разработанная прежде всего в трудах П.Херста⁸, считавшего, что у государства должны остаться лишь резервные функции управления, возникла не случайно (даже несмотря на явную утопичность многих ее положений). Примерно со второй половины 1960-х годов эффективность государственного управления стала снижаться, в том числе и в сфере социальной политики, шел поиск новых подходов и технологий. Определенным этапом в этом направлении стали 1990-е годы; тогда в практику государственных социальных служб ряда стран внедрялись идеи, которые в обобщенном виде можно сформулировать следующим образом: нуждающимся в социальной поддержке надо давать «не рыбу, а удочку, чтобы ее ловить»⁹.

⁹ Что не означает, тем не менее, полного отказа от государственной поддержки.

Констатируя серьезный кризис государства в последние 20–30 лет, исследователи заговорили о возможности замещения его функций структурами гражданского общества. Сомнения в непогрешимости «неолиберального консенсуса», определявшего международное экономическое развитие 1980 – 1990-х годов, стали выражать в последнее время даже его наиболее горячие сторонники. Как заметил главный экономист Всемирного банка Дж. Стиглиц еще в конце 90-х годов, «политика, проводимая в соответствии с Вашингтонским консенсусом... зачастую просто неверна... Экономика определяется не только экономической политикой и человеческим капиталом, но и уровнем развития общественных институтов в стране»¹⁰. Уже давно утрачены иллюзии относительно возможностей рынка решать все проблемы. Чтобы избежать «социального конфликта глобального масштаба», Дж.Рифкин в монографии «Конец работе: сокращение рабочей силы в глобальном масштабе и начало послерыночной эры» (N. Y., 1995) обоснованно предлагает сосредоточить «больше внимания на третьем секторе, нерыночной (социальной) экономике», которая способна привлечь значительную часть высвобождаемой рабочей силы, обеспечить ей «необходимые средства к жизни и возможность заниматься общественно полезным трудом», не говоря уже о решении других важных задач.

¹⁰ Цит. по: О взаимодействии организаций третьего сектора (НКО) в сфере социальной политики. *Международный опыт*. — М., 1999. — С. 88.

На рубеже веков в развитии социального государства проявились две прямо противоположные тенденции: к сужению и расширению его функций. Многие исследователи связывают это со структурными изменениями в глобализирующейся экономике, вынуждающими национальные государства перестраивать (каждая на свой лад) стратегии социальной защиты населения, сокращая социальные гарантии, что привело к росту недовольства большинства населения. Как заметил известный социолог и представитель европейского либерализма Р.Дарендорф, если государства и общества откажутся от ответственности за социальную безопасность своих граждан, это будет означать конец западноевропейской традиции соблюдения прав человека. Надо полагать, вряд ли удастся в странах западной демократии так просто (как у нас, например) перечеркнуть существующие соци-

альные гарантии (об этом свидетельствуют недавние забастовки в странах Западной Европы, акции протеста антиглобалистов). Следовательно, нынешний кризис социального государства означает не его «закат», а лишь перестройку, адаптацию к изменившимся условиям¹¹.

Экономически развитые страны, пытаясь снять социальное напряжение, будут вынуждены найти «золотую середину» в собственной социальной политике, а третий сектор послужит тем важным звеном, которое позволит сгладить возникающие противоречия, в том числе связанные с глобализацией. Если этого не произойдет, проблемы, скорее всего, будут решаться на улицах городов. Эффективность же массовых протестных движений зависит от степени их самоорганизации, что связано с развитостью того же третьего сектора, общественных организаций в отдельной стране и в мире в целом. Так что вопрос о роли третьего сектора в ближайшее время станет весьма актуальным.

Несмотря на имеющиеся трудности в жизни некоммерческих организаций развитых стран мира, они пытаются перестроиться и сохранить свое место в обществе. Т.Ливальд, как и другие ученые, в качестве преимуществ организаций третьего сектора называет: их горизонтальную иерархию, меньшую бюрократичность, гибкость и быстроту реакции на возникающие социальные потребности, высокую квалификацию персонала, знание проблем, более низкие расценки за счет привлечения сил волонтеров, экономию государственных затрат, выделяемых на управление, плюрализм в принятии решений¹². Л.Саломон и Х.Анхайер развивают тезис о волонтерстве, способности НКО направлять частную инициативу на общественно значимые цели. Кроме того, они отмечают, что ввиду уникальной позиции общественных организаций вне государственного и коммерческого секторов, а также по многим другим причинам, те стали представлять собой стратегически важных партнеров в поиске «срединного пути» между упованием либо на рынок, либо только на государство¹³. На этом фоне вполне естественно как увеличение реального участия НКО в решении социальных вопросов, так и интерес общества к третьему сектору.

Для того чтобы понять, есть ли в нашей стране гражданское общество, а если есть, то насколько прочны его нынешние позиции, требуется комплексный анализ проблем общественных формирований, условий, обеспечивающих участие граждан в управлении государством. Это вовсе не означает, конечно, что гражданское общество тождественно наличию в стране некоммерческого негосударственного сектора, последний – лишь его отражение, конкретное проявление. Понятие «гражданское общество» как любое добровольное объединение граждан для защиты и реализации своих интересов, как все то, что находится за пределами государства, чрезвычайно широко. Однако наличие НКО, степень их развитости – наиболее зримые и значимые его индикаторы. При этом крайне важным компонентом выступает качественная характеристика третьего сектора, поскольку впол-

¹¹ См.: Мацонашвили Т. Проблемы перестройки социального государства в Западной Европе // *Pro et Contra*. 2001. Т. 6. № 3. – С. 125.

¹² Ливальд Т. Финансирование социальной сферы в Германии. Роль третьего сектора // *О взаимодействии организаций третьего сектора...* – С. 84.

¹³ Саломон Л., Анхайер Х. Появляющийся сектор. Новые данные // *О взаимодействии организаций третьего сектора...* – С.89.

не возможна и имитация добровольных общественных объединений. Принципиально важны здесь политическая культура населения, особенности политической социализации, которые в совокупности с количественным ростом общественного сектора (естественно, наряду с другими факторами, не являющимися предметом нашего рассмотрения) и могут показать, насколько мы продвинулись по пути построения демократии.

Сегодня уже можно утверждать, что в России сложились необходимые законодательные и институциональные предпосылки для развития демократии. Третий сектор представлен разнообразными негосударственными некоммерческими организациями, есть среди них и такие, которые ставят своей целью решение социально значимых задач. Многие организации успешно работают, налаживают связи между собой и/или с государственными структурами, другие малоактивны либо просуществовали недолго. Первых, конечно, пока еще немного. Услуги НКО в основном бесплатны, а в тех случаях, когда они вынуждены брать деньги для того, чтобы частично покрыть расходы, цены у них значительно ниже среднерыночных. Во многом это происходит благодаря тому, что в рамках третьего сектора развивается добровольческая, волонтерская деятельность¹⁴. Стоит подчеркнуть, что развитие третьего сектора в России до сих пор носит очаговый характер: в одних регионах он довольно силен и активен, в других только набирает силу, а в некоторых весьма и весьма слаб. Статистических и иных данных по работе НКО в нашей стране явно не хватает, что не позволяет сделать корректных обобщений. В то же время есть обширная литература, издаваемая НКО, доступны результаты ряда социологических обследований.

Довольно значительную долю третьего сектора составляют НКО, объединившие людей, которых непосредственно коснулась беда: например, родителей детей-инвалидов, людей с тяжелыми заболеваниями и др. Подобных НКО по стране уже довольно много, что говорит о масштабах социальных проблем, наличии социального заказа на такие организации. О работе большинства из них окружающие люди даже не подозревают, информации в СМИ мало, что затрудняет их распространение (это, кстати, подтверждают все социологические исследования). В то же время результаты деятельности третьего сектора уже ощутимы. По инициативе НКО возникли, например, семейные детские дома. Надо сказать, во многих странах мира до трех четвертей всей социальной, реабилитационной и иной работы с детьми выполняют именно НКО, финансируемые из бюджета на конкурсной основе, тогда как у нас по-прежнему в этой сфере доминирует государство. К сожалению, Россия в этом отношении заметно отстает не только от ведущих западных стран, но и от стран бывшего соцлагеря.

Тем не менее, по данным Госкомстата РФ на 1 января 2003 г., общее число некоммерческих организаций всех организационно-пра-

¹⁴ *Правильным представляется предложение А. С. Автономова называть третий сектор не через отрицание того, чем он не является (некоммерческий негосударственный), а по его содержательной характеристике – добровольческий (Автономов А. С. К вопросу о правовом регулировании добровольческой деятельности // Добровольчество в России и в мире в контексте социального партнерства. – М., 2001. – С. 29).*

вовых форм, не считая неформальных общественных групп и объединений, составило более 622 тысяч, из них НКО – свыше 243 тысяч, хотя процесс институционализации российского третьего сектора далек от завершения. Результаты исследования, проведенного еще в октябре–ноябре 1999 г. Центром развития демократии и прав человека в 28 субъектах РФ, говорят о том, что у нас реально и активно действовали порядка 44 тысяч некоммерческих негосударственных организаций, занимающихся решением социальных проблем. В одной только столице насчитывается примерно 17 тысяч общественных НКО, свыше 5 тысяч благотворительных организаций. С одной стороны, это не так уж и мало, если учесть непростые условия институционализации, а также то, что ее интенсивный этап начался лишь с конца 1980-х годов. Вместе с тем их явно мало по сравнению с экономически развитыми странами: в США насчитывается приблизительно 1,6 миллионов НКО, а в Восточной Германии после объединения – от 80 до 100 тысяч¹⁵. И конечно же, их мало, если принять во внимание незначительный удельный вес НКО в российском социуме. При этом не стоит забывать, что больших организаций, со штатом не менее 5–10 человек, накопивших в течение ряда лет опыт работы в социальной сфере, очень мало, вряд ли больше 2–3 тысяч. Тем не менее и это уже достаточно много в нынешних условиях. Многие организации существуют на уровне инициативных групп, в среднем по 10–15 человек, но не стоит сбрасывать со счетов, что помимо штатных сотрудников (коих в основном не более 2–3 человек, хотя во многих НКО их вовсе нет) есть добровольцы, работающие как на постоянной, так и на временной основе. Кроме того, наши НКО разрознены, в них отсутствует налаженная инфраструктура и нет стабильного финансирования, а есть неустойчивость, зависимость от зарубежных грантов, расположения чиновников. Это в итоге ведет к тому, что далеко не все организации выживают и лишь небольшая часть из зарегистрированных активно действует и развивается. К сожалению, во многих НКО работа строится на авторитарных началах: сильный лидер не всегда осознает необходимости демократических принципов организации (несмотря на демократичность ее целей). Это, несомненно, ослабляет третий сектор, мешает конструктивному диалогу и не соответствует духу гражданских инициатив. В то же время имеются определенные объективные причины такого положения дел: неблагоприятные внешние условия существования наших НКО вынуждают их руководителей действовать на основе мобилизационной психологии, жестко централизованной иерархии и т. д. Как бы то ни было, определенный путь российскими НКО пройден; и позитивный, и негативный опыт при должном его учете может стать полезным.

Слабость российского третьего сектора объясняется многими причинами. Среди них и менталитет большинства россиян, привыкших надеяться на патерналистскую опеку государства, и отсутствие надлежащей информации о возможностях третьего сектора, его роли

¹⁵ Балабанов С. С.,
Нефедов В. Н.
Штрихи к портрету или результаты опроса руководителей некоммерческих организаций Волго-Вятского региона // Третий сектор Волго-Вятского региона. Справочник-путеводитель. – Н. Новгород, 2001. – С. 179.

в других странах, и нежелание большинства чиновников поступиться частью своих функций, и неуверенность людей в собственных силах. Можно согласиться с оценкой Агентства социальной информации, согласно которой важнейшей причиной того, что потенциал гражданской инициативы не используется в современном российском обществе в интересах населения, является отсутствие продуманной государственной политики по развитию третьего сектора. Хотя такая политика, заметим, появится только тогда, когда государство будет вынуждено ее разрабатывать; даже очевидная экономическая целесообразность не является гарантией выбора подобной стратегии.

И все же, несмотря на свою молодость и слабость, к концу 1990-х годов российский третий сектор обеспечил рабочие места для 2 млн человек. Кроме того, не менее 20 тыс. НКО, осуществляющих финансовую деятельность, прибыль от которой направляется на уставные цели организаций (отчего они и являются недоходными), исправно платят налоги. Ныне в отечественных НКО работают свыше 3 млн добровольцев. По данным ВЦИОМ, в 1998 г. 4% населения России когда-либо принимали участие в работе третьего сектора, адресатами помощи НКО стали 31,5 млн человек. Эти организации оказывают такие важные социальные услуги, как обучение, консультативная, благотворительная, медико-социальная, психологическая и иная помощь, организация образовательных и досуговых программ, срочная адресная поддержка. Важно и то, что услуги некоммерческих организаций, как уже отмечалось, в основном бесплатны или предоставляются по невысоким ценам. Кроме того, нельзя не упомянуть о высокой эффективности работы многих НКО, о том, что организации с двумя-тремя штатными сотрудниками и небольшим числом добровольцев-энтузиастов могут решать большие и важные задачи.

Способность НКО самостоятельно действовать в сферах, отнесенных ранее исключительно к компетенции государства, их конструктивная работа с государственными структурами ставят на повестку дня проблему распределения зон ответственности между общественными формированиями и государством, налаживания равноправного диалога и сотрудничества. Критерием для такого распределения (в дальнейшем, возможно, перераспределения) должен стать принцип субсидиарности. В условиях демократии гражданское общество берет на себя решение отдельных социально значимых проблем, оставляя государству лишь те вопросы, которые требуют централизованного управления сверху, те, ради которых и создается государство (например, энергоснабжение территорий, связь, обеспечение безопасности и т. д.). Другими словами, государство вмешивается лишь тогда, когда это неизбежно и целесообразно.

Принцип субсидиарности в XX в. получил признание во многих демократических государствах, особенно в странах с так называемой социально ориентированной экономикой. Немецкий Федеральный конституционный суд так определяет принцип субсидиарности: реше-

ние социальных задач должны определять малые единицы общества (индивидуум, семья, группы взаимопомощи, благотворительные организации), государство вмешивается лишь тогда, когда это неизбежно¹⁶. Социальное государство, каким, несомненно, является ФРГ, «обязывает своих граждан к солидарности»¹⁷.

¹⁶ Ливальд Т. Указ. соч. – С. 84–85.

¹⁷ Там же. – С. 84.

Схожесть целей государства и гражданского общества заостряет вопрос социального партнерства, сотрудничества трех секторов (государственного, коммерческого и некоммерческого) в разработке эффективной социальной политики, предполагает равноправное и конструктивное взаимодействие власти и общественности, укрепляя тем самым гражданское общество. Согласно концепции социального партнерства общественные объединения и другие НКО выступают естественными союзниками государства в решении важных социальных задач; оно передает им часть своих функций, оказывает финансовую и иную поддержку общественным объединениям, в открытом конкурсе доказавшим свою способность и заинтересованность реализовывать конкретные социальные программы. Как показал опыт многих стран, при надлежащей организации такого взаимодействия это не только не требует дополнительных финансовых ресурсов, но и помогает более рационально использовать имеющиеся средства. Стоит отметить, что государства не «становятся меньше» из-за передачи части функций третьему сектору, поскольку координирующие задачи при этом возрастают и усложняются.

Что касается России, то поле ответственности государства, постоянно сужающееся в последние годы, необходимо увеличить, причем не по вопросам мелочной опеки, а по таким важным, как налогообложение, оборона, реальный сектор экономики и т. п. Ответственность государства с учетом нынешних реалий должна стать куда большей, чем в экономически развитых странах, где межсекторное взаимодействие уже налажено.

Первостепенной по значимости задачей становится выработка механизмов такого взаимодействия, среди которых исследователи называют: социальный заказ, целевое финансирование конкретных организаций, конкурсное размещение государственных или муниципальных грантов среди государственных и негосударственных НКО, создание целевых ассоциированных структур, подписание временных и долгосрочных соглашений о сотрудничестве, образование общественных советов различного функционального назначения¹⁸. Вместе с тем, при всей важности технологии межсекторного взаимодействия¹⁹ излишнее упование на нее представляется неверным.

¹⁸ Хананавили Н. Л., Якимец В. Н. *Смутные времена социальной политики в России.* – М., 1999. – С. 45–46.

¹⁹ См.: *Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России. Учебник / Под общ. ред. А. С. Автономова.* – М., 2003.

Мы полагаем, что недостаточно успешное формирование гражданского общества в стране объясняется сочетанием объективных (отсутствие среднего класса как основы гражданского общества, незавершенность общественной структуризации и институционализации третьего сектора и др.) и субъективных (недостаток воли, слабое знание международного и собственного опыта, косность управленческо-

до слоя и т. д.) причин. Если же власть и общество осознают неизбежность данного выбора для развития страны и будут вынуждены искать согласия не на словах, а на деле, тогда вопрос технологии достижения консенсуса станет основным. Безусловно, это не означает, что до того момента отсутствует потребность выстраивать методологию межсекторного взаимодействия (она всегда должна опережать практику), но следует отдавать себе отчет в том, что далеко не всегда государство готово уступать свои позиции гражданскому обществу. Тем более что в России, как свидетельствуют многие ученые и практики, возможности третьего сектора не оцениваются по достоинству. Более того, порой их вовсе не замечают или замалчивают. Игнорируется и необходимость конструктивного взаимодействия НКО и государственных структур, причем не только со стороны государства: в такой ситуации любые технологии будут пробуксовывать.

Одним из необходимых условий нормального функционирования гражданского общества является принятие соответствующего законодательства, а также надлежащее правоприменение (последнее, может быть, даже важнее). Как общую тенденцию следует отметить развитие законодательства по некоммерческим организациям, которые (во всяком случае, некоторые из них) непосредственно работают с законодателями как на федеральном, так и на региональном уровнях. Именно НКО, например, разработали законопроект «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и добились в 1995 г. его принятия. В целом же за период с 1993 г. в РФ уже создана система нормативных актов, регламентирующих отношения общественных объединений и государства.

Несмотря на то, что представители каждого из трех секторов общества по-разному подходят к решению социальных проблем и обладают неодинаковыми возможностями, только на основе консенсуса можно преодолеть социальную несправедливость и постоянно возникающие конфликты. Открытый и конструктивный диалог между общественными секторами, учитывающий баланс сил и интересов, дает возможность определить приоритетные задачи социального развития и найти компромисс. В условиях демократии поиск оптимальных решений общественно значимых проблем выступает одним из важнейших направлений для всех трех секторов. Однако в период становления демократии эти задачи представляются труднодостижимыми, но в то же время единственно возможными, если общество стремится к стабильному и толерантному развитию. Здесь политическая воля играет ключевую позицию.

Некоммерческие негосударственные организации способны не только рационализировать решение социальных проблем, что очень важно в условиях глубокого социально-экономического кризиса, но и повлиять на структуризацию общества, формирование гражданских институтов, в конечном итоге – на создание прочной базы для развития демократии в России. Не будет преувеличением сказать, что имен-

но эти формы гражданской активности могут послужить отправной точкой возрождения страны, преодоления кризисных процессов и тенденций, а социальное партнерство когда-нибудь станет нормой взаимоотношений секторов российского общества. Конечно, это произойдет не скоро.

Опыт многих стран доказал целесообразность и действенность такого партнерства. Более того, практически все исследователи отмечают прямую зависимость между развитостью системы НКО и экономическим подъемом конкретного региона, что неудивительно в связи с неприбыльным характером третьего сектора (получаемая прибыль идет на решение социально значимых задач), с наличием значительного числа добровольцев, привлечением источников внебюджетного финансирования социальных программ, с тем, что средства не распыляются, с «включенностью» НКО в местные сообщества, наконец, с высоким уровнем профессионализма занятых в третьем секторе. Последнее вполне характерно и для России.

Как показали социологические исследования, большинство участников НКО, средний возраст которых составляет 30–40 лет (по регионам этот показатель варьируется), имеют высшее образование, обладают навыками работы с людьми, компьютерной грамотностью, повышают свою квалификацию в ресурсных центрах и т. д. Кроме того, многие специалисты в условиях резкого сокращения государственного финансирования лишь благодаря некоммерческому статусу, привлечению внебюджетных средств, целевых грантов и т. д. смогли продолжить работу по профилю, включая такие области, как наука, здравоохранение, образование²⁰. Третий сектор создает новые рабочие места. По данным Федеральной службы занятости населения по Архангельской области, при общем сокращении числа занятых в различных отраслях хозяйства области в конце 1990-х годов доля занятых в общественных организациях выросла на 34%. У российских НКО имеется немалый потенциал, не говоря уже о необъятном поле деятельности. Исследования показали, что без вмешательства НКО в ряде российских регионов практически игнорировались бы такие вопросы, как поддержка социально незащищенных слоев населения, экологические проблемы и право на здоровую окружающую среду, социальная реабилитация и профессиональная переподготовка, организация досуга малообеспеченных категорий граждан, некоторые вопросы, связанные с местным самоуправлением, правами человека и др.

Характерной чертой деятельности НКО является также адресность оказываемой помощи, о необходимости которой постоянно говорят чиновники, хотя по-прежнему на государственном уровне не проработаны основные подходы и методы, не создана необходимая инфраструктура. В результате такой «адресной социальной поддержки» социальные проблемы малоимущих россиян, коих подавляющее большинство, лишь усугубились. Навязываемая реформа ЖКХ, прак-

²⁰ Напомним, что по оценкам специалистов страна ежегодно теряет из-за «утечки умов» порядка 60 млрд долл. США.

тически не обсуждаемая с негосударственным сектором, лишняя раз демонстрирует приоритеты государства и пути налаживания «конструктивного диалога» с представителями гражданского общества. При этом насущная потребность населения в социальной защите становится все более очевидной (например, по оценкам специалистов, в Москве разрыв в доходах бедных и богатых составлял в конце 1990-х годов 1:63). Статистика смертности россиян – вполне объективный показатель социального неблагополучия.

Это же отражают и результаты многих социологических опросов. Например, в ходе исследования общественного мнения о наиболее острых социальных проблемах Москвы, проведенного сотрудниками социологического факультета МГУ в 2000 г., выяснилось, что 85,9% всех респондентов назвали проблему социальной защищенности малоимущих слоев населения самой важной, а 60,1% – самой острой. Сходные результаты были получены и сотрудниками Института социальных технологий: вопросы оказания помощи малоимущим стали приоритетными для москвичей, потеснив проблемы безопасности и роста преступности. И это при том, что в 1999 г. 45% всех расходов бюджета города были направлены на социальные нужды (в 1996 г. – 32%). Из данных исследования РОМИР явствует, что почти 48% опрошенных готовы помочь пожилым людям, а 46,7% – больным и немощным. В этом кроются определенные возможности для сотрудничества общественных организаций и государственного сектора, если, конечно, тот проявит заинтересованность.

Однако, несмотря на высокий потенциал таких возможностей, практическое их применение затруднено, в том числе на уровне общественного мнения. Так, на проходившей летом 2000 г. конференции «Решение социальных проблем города Москвы: новые подходы» прозвучали данные социологических опросов москвичей, показавшие, что 72,7% опрошенных считают наиболее эффективным способом решения социальных проблем усиление государственного сектора, 68% полагают наиболее действенными в этом плане муниципальные органы власти. Ожидания по-прежнему связаны с патерналистской опекой государства, что неудивительно по двум причинам. Во-первых, не так уж далеко то время, когда советским государством была создана вполне работающая система всеобъемлющей социальной защиты трудящихся. Во-вторых, о других возможностях получения помощи наше население мало информировано и надеется только на себя (хотя далеко не всегда и не все способны сами себе помочь). Вместе с тем 31% москвичей отметили важную роль общественных, благотворительных организаций. Когда же большинство населения увидит в НКО действенных проводников своих интересов (и когда они таковыми станут), государство неизбежно начнет взаимодействовать с третьим сектором. Изменение общественного климата – немаловажный фактор, о чем неоднократно свидетельствовали социологические исследования.

Конечно, следует учитывать и мировой опыт, поскольку существуют разные пути, ведущие к социальному партнерству, точнее сказать, к укоренению этой идеи. Условно их можно назвать немецким и американским. Первый основан на инициативе государства, строящего социальную экономику и твердо придерживающегося принципа субсидиарности²¹, второй показал, что позиции государства в данной сфере были, если так можно выразиться, завоеваны активными действиями НКО, конкретными позитивными результатами их работы²². Можно предположить, что Россия пойдет вторым путем, хотя есть некоторые основания полагать, что могут быть использованы отдельные элементы первого. Перед основными акторами нынешнего общества – государством, частным бизнесом и общественным сектором – стоит необходимость выбора стратегии партнерства.

В этой связи нельзя не сказать об успехах. В январе 2000 г. по распоряжению московского мэра и под эгидой столичного правительства был создан и ныне успешно действует городской фонд «Московский благотворительный резерв», работа которого строится по модели социального заказа, распределения грантов на конкурсной основе. Здесь же можно упомянуть и Центр «Социальное партнерство». В ряде регионов России, где законодательство порой опережает общегосударственное, уже приняты законы о социальном заказе, о принципах взаимодействия некоммерческого и государственного секторов, что важно не только в отношении экономического эффекта (нет нужды доказывать выгодность конкуренции в сфере услуг), но и большей открытости, прозрачности принятия решений, особенно относящихся к социальной сфере. Таким образом, некоторые условия для социального партнерства в России уже имеются, хотя препятствий значительно больше.

До недавнего времени общественные объединения воспринимались властью как просители, в лучшем случае как дилетанты-подручные, способные решать мелкие вопросы. Нельзя сказать, что такое отношение полностью изменилось, однако местные власти все больше начинают осознавать его ошибочность и проявляют определенную заинтересованность в сотрудничестве с негосударственными некоммерческими организациями. Впрочем, как уже говорилось, зачастую проблемы взаимодействия государственных и негосударственных структур возникают и по вине самих НКО. Например, как заметил заместитель руководителя Департамента по делам ветеранов Министерства труда и социального развития РФ И. Бондаренко, «некоторые общественные объединения не слишком глубоко и последовательно стремятся к “самостоятельности” в своей работе и самофинансированию..., обращаются в вышестоящие государственные органы за материальной поддержкой, не находя ее... у населения, в обществе, не привлекают достаточного количества добровольцев»²³. Однако здесь необходимо учесть очень непростые условия становления российского третьего сектора, того же волонтерства. Поддержка (и не только

²¹ См.: Райхарт П. Экономические системы и социальная рыночная экономика // О взаимодействии организаций третьего сектора... – С. 19–31.

²² Подробнее см.: Лебедева Л. Политика вспомоществования в США: разумная прагматичность // Человек и труд. 2000. № 4. – С. 38–42.

²³ Старшее поколение в современной России. Статистика, исследования, общественные организации. – М., 1999. – С. 56.

материальная) НКО со стороны властей крайне важна. В ряде регионов на местном уровне такая поддержка оказывается. Например, постановлением мэра Новосибирска от 24 апреля 1995 г. целый ряд НКО был освобожден от уплаты всех видов местных налогов и целевых сборов (за исключением рекламы), налога на прибыль в части, поступающей в городской бюджет. Этим же постановлением от налога на рекламу освобождались благотворительные фонды²⁴.

²⁴ Новосибирская область: граждане и власть. — М., 1997. — С. 76–77.

Уже обращалось внимание на зависимость многих НКО от зарубежной помощи, которая сыграла значительную роль в их становлении, хотя не обошлось без издержек. Это касается, например, выбора первоочередных направлений развития третьего сектора, более важных с точки зрения Запада, не всегда знающего российскую специфику. Многие НКО существуют исключительно на пожертвования: экологические, правозащитные, любительские объединения, организации по борьбе с наркоманией, СПИДом и др. Есть богатые организации, есть с нулевым бюджетом; по оценкам, в среднем годовой бюджет российских НКО составляет менее 10 тыс. долл. США. В 1999 г. в социальную сферу Сахалинской области, по сведениям ресурсного центра, Коалиции общественных организаций и Дальневосточного представительства фонда «Евразия», из внебюджетных источников поступило свыше 1 млн долл. только по линии зарубежных благотворительных организаций. По данным Центра развития демократии и прав человека, не менее 85% средств НКО составляют различного рода целевые поступления и пожертвования; доходы от хозяйственной деятельности не превышают, согласно данным Фонда поддержки благотворительных организаций (САФ), в среднем 15%.

Здесь мы подошли к вопросу о налоговом климате для развития третьего сектора в нашей стране. Примерно десятая часть из прошедших государственную регистрацию НКО, осуществляющих финансовую деятельность, по некоторым статьям облагается налогами наравне с коммерческими организациями (11% налога на прибыль шло в федеральный бюджет, 19% — в региональный). Совершенно не учитывается неприбыльный и социальный характер деятельности НКО, направленный на поддержку слабозащищенных слоев населения, что вынуждает их отказываться от возмездных услуг и что, естественно, усиливает их зависимость от зарубежных источников финансирования, затрудняет рост. Современное налоговое законодательство тормозит развитие филантропии в стране, поскольку создает препятствия для жертвователей. В налогообложении недостаточно четко разграничены основная некоммерческая и разрешенная законом предпринимательская деятельность НКО, направленная на поддержание и развитие уставных целей организаций. Это наносит ущерб некоммерческой деятельности, так как облагается налогом на добавленную стоимость безвозмездная передача товаров, работ и услуг в другие НКО, взимается подоходный налог с нуждающихся людей за безвозмездно полученную ими натуральную помощь и т. д. Вряд ли такое

положение дел можно назвать нормальным, главным образом из-за роста социальных проблем, игнорируемых государством, но решаемых силами НКО, в том числе благодаря труду сотен тысяч добровольцев.

Создание некоммерческих неправительственных организаций предполагает наличие гражданской активности у их участников, неформального отношения к делу, что позволяет некоторым исследователям сделать вывод о том, что НПО/НКО «по своей природе обречены на социальное партнерство с властью»²⁵. Помимо привлечения такого важного ресурса, как добровольный труд, НКО, объединяя усилия волонтеров, вовлекают людей в общественную жизнь, сплачивают их вокруг социально значимых целей, формируют ответственность. Надо сказать, социальный и экономический вклад волонтеров в развитие был подтвержден в ходе исследования некоммерческого сектора 22 стран. Авторы исследования отметили, что в мире происходит «глобальная общественная революция», заключающаяся во «взрыве» организованной частной волонтерской деятельности, связанной с ростом самоопределения личности в современном обществе, в эпоху информационной революции и кризиса государства²⁶. В среднем 28% населения этих стран отдают свое время работе в третьем секторе, что эквивалентно дополнительным 10,6 млн рабочих мест, тем самым общее число занятых в некоммерческом секторе достигло 29,6 млн человек²⁷.

По данным социологического опроса, проведенного ВЦИОМ еще в 1999 г., 41% россиян заявили о своей готовности к безвозмездной общественно полезной деятельности, главным образом исходя из желания принести пользу обществу (из них 12% желают трудиться на благо общества по религиозным убеждениям). Однако лишь от 4 до 8% опрошенных были готовы трудиться в общественных объединениях, что не может не настораживать. Во-первых, это свидетельствует о сохранении в сознании людей прежних представлений об излишней формализованности общественных организаций. Во-вторых, говорит о разрозненности, распыленности позитивных сил общества, что в значительной мере снижает их потенциал. Вместе с тем без учета и планирования социального эффекта от непосредственной, самостоятельной деятельности населения по решению социальных проблем немалым выходом из нынешней ситуации, в которой управленческие функции государства существенно ослабли, а многие нетрудоспособные люди брошены на произвол судьбы.

И все же в России уже существует сеть достаточно развитых НКО, ресурсные центры, своего рода авангард российского третьего сектора, создающие инфраструктуру и занимающиеся в первую очередь обучением лидеров общественных объединений²⁸, которые вполне могли бы объединить различные общественные организации и отдельных добровольцев. Наиболее продуктивной в этом плане стала деятельность общественно-гражданских объединений, работающих и

²⁵ Овчинников Г.

Проблемы взаимодействия организаций третьего сектора с органами местного самоуправления // Роль негосударственных организаций в переходе к демократическому обществу. — Новосибирск, 1999. — С. 59.

²⁶ См.: Саломон Л., Анхайер Х. Указ. соч. — С. 88–89.

²⁷ Там же. — С. 90.

²⁸ Леонова И. Г. *Российский третий сектор и возможности построения «социальной экономики» // О взаимодействии организаций третьего сектора... — С. 117.*

взаимодействующих с властью на низовом уровне, на конкретной территории, например, на уровне районных управ в Москве, других городах. Сформировались либо формируются небольшие организации помощи инвалидам (как правило, автономно от всероссийского общества), объединения семей, имеющих «проблемных» детей, центры развития детского творчества, общества сестер милосердия, оказывающие помощь одиноким и престарелым, жилищные товарищества и др. В основе их деятельности – добровольный безвозмездный труд и энтузиазм участников.

Совместные усилия организаций и физических лиц дают значительно больший эффект, чем разрозненные действия энтузиастов, позволяют обеспечить оперативной помощью наиболее важные участки приложения добровольного труда. Мало одного желания помочь нуждающимся людям, надо знать, как помочь, кому требуется первоочередная помощь. И здесь взаимодействие всех трех секторов общества совершенно необходимо, хотя бы в плане информационного обеспечения и координации усилий.

Власть не может быть эффективной без знания насущных социальных проблем и без поддержки граждан. Таким образом, вновь встает вопрос о важности социального партнерства. На состоявшихся в феврале 1997 г. парламентских слушаниях по проекту Федерального закона «О государственном социальном заказе» (который уже принят и работает в ряде регионов РФ) отмечалось, что взаимодействие государства и общества на основе системы социальных заказов, грантов и договоров будет способствовать широкому вовлечению в общественно полезную деятельность социально активных слоев населения и станет эффективной формой финансовой поддержки прежде всего тех общественных объединений, которые относятся к третьему сектору и должны составлять основу формирующегося гражданского общества. Впрочем, то же самое отмечалось и в последующие годы: и на Российском Гражданском Форуме в Нижнем Новгороде в октябре 2003 г., и на парламентских слушаниях 22 сентября 2003 г. по теме «Проблемы законодательного регулирования деятельности неправительственных организаций». Проблем у российского третьего сектора до сих пор немало, но в одиночку ему с ними не справиться. От того, сочтет ли государство целесообразным решать эти проблемы совместными усилиями всех секторов общества, во многом зависит как упрочение гражданского общества в стране, так и процветание самого государства. Вот только осознает ли оно это?