

## СТАНОВЛЕНИЕ СЕКТОРА НЕКОММЕРЧЕСКИХ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ РОССИИ В 80-90-е гг. XX ВЕКА

В статье выявлены общие тенденции развития и проблемы становления, особенности российских негосударственных организаций, значение построения этого социально-экономического сектора. Его характеристика позволяет определить основные направления для взаимодействия общества и государства, а также учесть необходимость адекватной подготовки кадров госслужащих и специалистов, сотрудничающих с организациями «третьего сектора».

В отечественной науке для обозначения организаций неправительственного типа вплоть до конца 80-х годов широко использовалось традиционное понятие «общественные организации» (они и сегодня выходят на первый план в системе некоммерческих объединений). В 1991-1993 гг., одновременно с ростом числа организаций негосударственного некоммерческого сектора, начинает использоваться термин «неправительственные организации» (НПО). К сожалению, часто, на фоне противопоставления социальной роли и невключенности в государственную структуру современных объединений граждан (в отличие от общественных организаций советского периода), данный термин воспринимается чуть ли не как «антиправительственные организации», что ведет к изначальному недопониманию сторон.

Термин «неправительственные организации» (non-governmental organizations) заложен еще в Уставе Организации Объединенных Наций и ее специализированных агентств и потому широко применяется в международных документах и международном праве. В ряде стран наряду с ним используются и другие обозначения, например «social organizations» – общественные организации, «civil organizations» – гражданские организации, «non-profit organizations» – бесприбыльные, некоммерческие организации. Понятие «неправительственные организации» как более емкое соответствует самому широкому спектру участников неправительственного сектора.

При этом на законодательном уровне (Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральные законы «Об общественных объединениях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «О некоммерческих организациях») применяется не общепризнанный на международном уровне термин «неправительственные организации», а другой – «некоммерческие организации», реаль-

но соответствующий более сложному и, на наш взгляд, более корректному для российской действительности термину «некоммерческие негосударственные организации» (НКО-НГО).

НКО-НГО имеют два основных отличия от всех других организаций. Это четко сформулированная миссия и запрет на распределение любых полученных средств в пользу учредителей (членов, участников) организации.

Для выполнения своей миссии НКО вынуждены изыскивать финансовые ресурсы путем получения целевых средств на уставную деятельность и ведения деятельности, приносящей доход. Эта деятельность должна соответствовать уставным целям НКО, а прибыль, полученная от такой деятельности, после уплаты всех необходимых налогов должна использоваться на решение уставных задач НКО.

Специфика деятельности НКО определяет особенности их организации. В отличие от коммерческих, обслуживающих интересы собственников (акционеров) организаций, чья деятельность направлена на максимальное получение прибыли, главной задачей НКО является целевое использование полученных средств.

Часть некоммерческих негосударственных объединений составляют общественно-политические организации и их отделения в регионах, которые ставят перед собой политические цели и формируют общественно-политические движения. Отметим, что они, как и профсоюзы, религиозные течения, спортивные клубы и общества и ряд других объединений, целым рядом экспертов не относятся к категории неправительственных организаций<sup>1</sup>. Под последними обычно понимают организации, сосредоточенные в социальной, гуманитарной и правозащитной сферах.

Итак, в настоящее время в большинстве развитых стран сформировались три социально-экономических сектора: государственный, частный (коммерческий) и неправительственный

(некоммерческий). По своей сути и социальной роли именно развитость «третьего сектора» – некоммерческих негосударственных организаций (НКО-НГО) является показателем демократичности, открытости, высокого уровня социальной активности, соответствия идеалам гражданского общества. Последнее относится к признакам и ценностям правового государства, а значит, реализация самой схемы «правового государства» зависит и от усилий граждан, социума в целом. Каковы же отечественные успехи в этом направлении?

Развитие неправительственного сектора в России шло весьма неравномерно. В авторитарно организованном российском (советском) государстве, с высокой степенью централизации власти НКО-НГО никогда ранее не выступали в роли «третьего сектора». Занимая весьма достойные позиции по количественным показателям (например, членству), общественные объединения свою структуру и деятельность согласовывали с потребностями государства, социалистического развития. Часть крупных всесоюзных объединений была напрямую включена во властные механизмы всех уровней: профсоюзы играли роль министерства труда и социального развития, комсомол – по делам молодежи и т. д. Это не говоря о самой могущественной организации (свыше 19 млн. членов) – коммунистической партии.

За прошедшее десятилетие изменилось многое. Процессы демократизации и гласности середины 80-х открыли эру безусловного приоритета общественных механизмов, относимых большинством современных экспертов к «третьему сектору». Первые подобные отечественные организации появились в 1987-1989 гг. После временного запрета деятельности КПСС и изъятия у нее собственности произошел обвал всей советской схемы общественных организаций, что наглядно продемонстрировало «самостоятельный» характер большинства из них. Однако сектор НКО-НГО России унаследовал творческие и профессиональные союзы, газеты и журналы, культурные и просветительские общества.

Динамика изменения отношения населения к общественным объединениям развивалась неравномерно. В конце 80-х произошла вспышка социальной активности, различные организации (особенно национальные, профессиональные и СМИ) росли как грибы после дождя, выявляя изъяны советской социальной по-

литики. Начинается «движение неформалов» – массовый выход, неподтверждение членства граждан не только в КПСС, но и в других «традиционных» организациях, как, например, профсоюзах. Чрезвычайно популярными становятся «неформальные» объединения граждан, значительный рост их числа произошел в 1991-1993 гг. В начале 90-х годов происходит консолидация организаций, создаются ассоциации и межрегиональные объединения, однако уже во второй половине 90-х большая часть из них, выполнив свою социальную миссию, удовлетворив интерес населения, прекратила деятельность, что обусловило необходимость проведения государственной перерегистрации общественных объединений в 1999-2000 гг. Ее данные показали общее снижение суммарной численности организаций и некоторое уменьшение их количества.

Снижение удельного веса и авторитета НКО-НГО отчасти обусловлено и политикой государства, взявшего на себя часть их возможных функций (образование, воспитание, забота о детях – президентская программа «Дети России» и др.). Часть современных общественных организаций вынуждена активно зарабатывать (РОСТО, «Знание» и т. д.), немногие другие улучшили свое положение с помощью грантов (фонд «Нет алкоголизму и наркомании»). Однако сотрудничающие с инвесторами организации, во-первых, почти целиком ориентированы на средства гранта, а во-вторых, инвестор фактически определяет направление (и даже точки) социальной активности. Другие объединения, не имея подобного опыта, не соответствуют критерию «работали ли вы с грантами». К счастью западные инвесторы не единственные грантодатели. Начали активно действовать в этой области государство (через федеральные целевые программы и ведомственные конкурсы проектов) и целый ряд отечественных общественных фондов (благотворительный фонд местного сообщества «Фонд Тольятти»). Тем самым укрепляются позиции негосударственных некоммерческих организаций, сосредоточивших в себе так необходимые сегодня России человеческий капитал, социальную инициативу и навык работы с гуманитарными технологиями.

Социальная значимость деятельности общественных объединений многократно увеличена необходимостью преодоления последствий моментальной государственной деидеологизации, вычеркнувшей возможность провозглаше-

ния государственно поддерживаемых ценностей и принципов. Свободная конкуренция идеологий на первом этапе закончилась победой «общечеловеческих» – западных ценностей (хорошо подкрепленных с финансовой стороны). Но формирование массового сознания и мировоззрения российского общества на этом не завершилось, социуму еще предстоит подтвердить выбор демократической схемы развития (в силу значительной нелинейности истории и генезиса общества).

Основу современного «третьего сектора» России составляют общественные объединения, некоммерческие и благотворительные организации, фонды, профессиональные ассоциации. По разным оценкам, в том числе Минюста и Госкомстата, в 1994 г. зарегистрированных на территории Российской Федерации неправительственных организаций насчитывалось около 12 тыс., на конец 1998 г. их количество колебалось от 80 до 150 тыс. В настоящее время, по данным различных исследований, эта цифра превысила 500 тыс.<sup>2</sup> (некоторая разница в данных обусловлена тем, что организации регистрируются как на федеральном, так и на городском и муниципальном уровнях).

Интересны изменения в профильной ориентации сектора: если в 1994 г. около 23% от общего числа организаций приходилось на правозащитные и экологические, а свыше 25% на профессиональные, то в настоящее время значительно увеличилось количество организаций, работающих в социальной сфере. По данным на 1.06.1999 г., неправительственные организации, работающие в области образования, науки и культуры, составляли 34,8%, гуманитарные и благотворительные – 15,8, профессиональные – 16,5, женские – 13,2, правозащитные – 5,2, экологические – 3,1, гражданской дипломатии – 3,3, молодежные – 3,2, религиозные – 2, прочие – 2,9%<sup>3</sup>.

Таким образом, к организациям сектора относятся группы людей, отстаивающих профессиональные интересы в культуре, образовании, здравоохранении и ведущих деятельность, направленную на поддержку наименее социально защищенных групп. Эти организации, защищая права человека, решают проблемы беженцев, перемещенных лиц, бездомных, инвалидов, престарелых людей. Ряд из них ставят своей целью борьбу с преступностью, наркоманией и СПИДом. Особое место в их деятельности отводится защите ок-

ружающей среды. Именно над решением этих сложных социальных вопросов НКО-НГО работают наиболее активно, оказывая поддержку там, где сегодня государственные структуры действуют неэффективно, а для бизнеса законодательно не созданы условия для широкой благотворительности. Именно НКО, а не коммерческие организации с их нацеленностью на максимальное извлечение прибыли и не государство в силу своей инертности, консерватизма и ограниченности ресурсов и идей предназначены заниматься конкретным человеком и его проблемами (Комитет солдатских матерей, организация ветеранов Афганистана «Братство»).

Сектор НКО-НГО из фактора общественной жизни становится по ряду причин и реальным экономическим фактором. Во-первых, его деятельность реализуется в социальной области, где испытывается нехватка средств государства на осуществление целенаправленных программ (государство разово и бессистемно реагирует лишь на самые «срочные» проблемы). Во-вторых, в организациях сектора на постоянной основе работают около 1,5 миллионов человек, причем значительная их часть в качестве добровольцев<sup>4</sup>. Это говорит о том, что деятельность НКО способствует снижению уровня безработицы и частичному решению проблем занятости. В-третьих, ряд неправительственных организаций для реализации своих проектов привлекают в Россию средства международных организаций и зарубежных фондов (Фонд «Евразия», Институт «Открытое общество» – Фонд Сороса).

Постоянные контакты с населением, профессионализм персонала самих организаций свидетельствуют о несомненном влиянии НКО в социальной сфере, разработке и эффективном применении социальных технологий. По результатам исследования, проведенного Центром развития демократии и прав человека осенью 1999 г. в 28 регионах России, услугами НКО воспользовались более 31 миллиона человек. При этом оказывались они по преимуществу бесплатно. Таким образом, количество граждан, вовлеченных в отношения с неправительственным сектором, составляет значительную часть населения государства. Всеобщую известность приобрели, например, общества по защите прав потребителей, которые наряду с торгово-промышленными палатами, коллегиями адвокатов, агентствами (центрами) по поддер-

жке, некоммерческими партнерствами по решению социальных (жилищных, иных) проблем являются пожалуй самыми удачными примерами эффективных НКО-НГО в России.

К сожалению, следует сказать, что работа отдельных фондов воспринимается как накопление средств лицами, их создавшими и не преследующими на деле благотворительных целей. Есть и другая сторона в работе фондов: часто они создаются, не имея никаких средств, подрывая саму идею благотворительности. Существующее положение фондов, очевидно, объясняется и несовершенством законодательства, в частности отсутствием норм по открытости информации при их создании и дальнейшей деятельности, как это принято в международной практике.

Другая причина отторжения НКО состоит в том, что некоторые организации ограничиваются только проведением публичных кампаний и не ставят целей по поиску компромиссов и путей диалога с государством. В работе многих организаций отсутствуют четкие целевые программы, из-за чего они воспринимаются как постоянные просители финансовых средств в государственных структурах и частном секторе.

Тем не менее накопившиеся в неправительственном секторе проблемы не должны служить препятствием к его диалогу с государственными структурами на различных уровнях. Поиск путей взаимодействия государства и неправительственного сектора хотя и медленно, но идет, и главное, появилась тенденция к такому взаимодействию. Приведем в подтверждение сказанному лишь два примера. С 1998 г. в России реализуется совместный проект ПРООН и Правительства Москвы «Социальное партнерство», в рамках которого действует Центр взаимодействия общественных и государственных структур. С июня 1999 г. приступил к работе Консультативный совет неправительственных организаций (КС НПО) при комитете по международным делам Государственной Думы, одно из направлений деятельности которого связано с совершенствованием действующего законодательства для неправительственных организаций. В 2000, а затем и в 2001 году прошли окружные ярмарки социальных и культурных инициатив, победители которых получили часть средств на реализацию значимых социальных проектов (в Оренбуржье – проекты «Горячая телефонная линия для

ВИЧ-инфицированных», «Рабочие места для молодежи» и другие).

В этой непростой работе важен системный подход, сформулированный, например, в документе, подготовленном Международным Центром некоммерческого права для Всемирного банка, согласно которому «главная и наиболее подходящая роль для законов, регулирующих сектор НПО, заключается в том, чтобы разрешать и поощрять существование таких организаций и обеспечивать им юридическую защиту»<sup>5</sup>.

Помимо несовершенства законодательной базы и отсутствия надлежащего взаимодействия с государственными структурами имеются проблемы и в самом секторе: разобщенность организаций, работающих в одной сфере или близких областях; отсутствие устоявшихся форм обмена опытом практической работы; отсутствие постоянной информации, в том числе об опыте взаимодействия неправительственных организаций с международными и зарубежными профильными организациями; необходимость повышения квалификации персонала, работающего в различных НПО, в быстро меняющихся общественно-социальных условиях. Созданные в 1998-1999 годах ресурсные центры поддержки общественных инициатив несколько снижают остроту названной проблемы.

В последнее время в России несколько активизировались попытки, направленные на свертывание реформ конца XX века. Именно этим можно объяснить принятие в 2000 г. ряда законов, включая вторую часть Налогового кодекса РФ, значительно ухудшающих положение неправительственных некоммерческих организаций. К сожалению, из-за несовершенства законодательства статус НКО могут в некоторых случаях использовать и организации, созданные для «отмывания» денег и других неблагоприятных целей.

Между тем мировая практика знает многочисленные примеры эффективной деятельности неправительственных НКО, осуществляемой на средства, заработанные через предпринимательство. Так, всемирно известная Нобелевская премия выплачивается из средств, полученных от инвестирования целевого взноса Нобеля. Успехи российских организаций пока гораздо скромнее. Отечественные предприниматели еще не доросли до идеи благотворительности на постоянной основе.

Виды организационно-правовых форм определяются законодательством РФ. Гражданс-

кий кодекс определяет четыре основные формы, в которых создаются эти организации, – общественные и религиозные организации, фонды, учреждения, потребительские кооперативы, а также предоставляет право некоммерческим организациям объединяться в ассоциации и союзы. Перечень форм некоммерческих организаций является открытым и наряду с предусмотренными в Кодексе включает иные формы, устанавливаемые отдельными федеральными законами. Например, дополнительные формы предусмотрены федеральными законами «О некоммерческих организациях», «О негосударственных пенсионных фондах» и некоторыми другими. В настоящее время, по нашим подсчетам, существует более 20 организационно-правовых форм НКО.

Итак, сегодня в мире насчитываются сотни тысяч НКО-НГО, созданных на местном, региональном, национальном и международном уровнях. Они появляются не по указанию «сверху», а по инициативе отдельных граждан, стремящихся к объединению для выражения и защиты общих интересов, ведения диалога с государственными структурами. Не случайно именно «третий сектор» с его динамичной недорогостоящей деятельностью, для которой характерно отсутствие бюрократических про-

цедур и высокая квалификация специалистов, становится действенным средством для конструктивного взаимодействия общества с властью в различных странах. Это взаимодействие должно, на наш взгляд, развиваться по следующим направлениям: предоставление гражданам возможности принимать активное участие в жизни общества и формировании ответственных мотиваций; выдвижение законных требований и мониторинг процессов выработки и реализации правительством стратегических решений; участие в социальных программах государства, направленных на устойчивое развитие общества.

Современная деятельность неправительственных организаций выходит за рамки отдельных стран. Авторитетные НКО все чаще сотрудничают с международными организациями, содействуют на международном уровне учету национальных интересов, участвуют в поиске путей решения мировых проблем.

Не замечать НКО, оказывать на них давление и диктат было бы близорукой политикой, проводя которую государство отказалось бы от важной формы диалога с обществом, развития взаимной ответственности, поиска приемлемых для общества путей решения социальных проблем.

#### Список использованной литературы:

1. См. Правовой статус общественных объединений в Российской Федерации: справочник (под общей редакцией Г.А. Жиганова). М., 2000.
2. Данные по: Коновалова Л.Н. Роль неправительственных организаций в современном обществе / Гамольский П.Ю. Некоммерческие организации: бухгалтерский учет и налогообложение в 2001 году. М., 2001. С. 235-238.
3. База данных НПО Международной корпорации «ИНКОРВУЗ». Международная кафедра «ЮНЕСКО/ИНКОРВУЗ» по развитию сети неправительственных организаций (НПО) Государственного университета управления (ГУУ).
4. По данным ВЦИОМ, в 1998 г. в третьем секторе было занято около 4% трудоспособного населения; судя по динамике изменений в самом секторе, эта цифра может оказаться существенно выше.
5. Цит. по: Гамольский П.Ю. Некоммерческие организации: бухгалтерский учет и налогообложение в 2001 году. М., 2001. С. 238.