

ПРОБЛЕМЫ КОМПЛЕКСНОГО АНАЛИЗА И ПРОЕКТИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Гражданское общество представляет собой устойчивую систему экономических, социально-политических, религиозных, духовно-нравственных, семейных, культурных и других общественных отношений, которые, влияя на государственную политику, а иногда — и определяя ее, выражают волю граждан. В рамках этой своеобразной и обширной системы функционируют различные общественные движения, политические партии, религиозные объединения, экономические организации и, прежде всего, сам человек как гражданин и как личность со своими семейными, профессиональными, досуговыми и другими разнообразными потребностями и интересами¹. Концепт гражданского общества как объекта и особенно как активного субъекта политики широко используется в управленческих, прогностических и проектных теориях.

Теоретическая разработка вопроса о сущности и границах гражданского общества была впервые представлена в трудах Г. Гроция, Т. Гоббса, Дж. Локка, В. фон Гумбольдта, Г.В.Ф. Гегеля, И. Канта и ряда других мыслителей Нового времени, в которых проблема возникновения государства и его взаимодействия с обществом интерпретируется с точки зрения концепций «общественного договора», «народного суверенитета», местного самоуправления, нормативно-этических принципов поведения граждан.

Так, В. фон Гумбольдт полагал, что «всякое стремление государства вмешиваться в частные дела граждан, если эти дела непосредственно не нарушают права других, неприемлемо», поскольку «многообразие, возникающее из объединения многих, есть высшее благо, которое может дать

¹ См.: *Кочетков А.П.* На пути к гражданскому обществу. — М., 1992. С. 31.

общество; и это же многообразие постепенно утрачивается, если возрастает вмешательство государства»¹. В своих взаимоотношениях с гражданским обществом «пусть государство воздержится от всякой заботы о положительном благе граждан и не выходит за пределы, поставленные необходимостью предотвращать опасность, грозящую им как от внутренних, так и от внешних врагов; ни для каких иных целей пусть не ограничивает оно их свободу»².

В широком смысле гражданское общество «включает в себя все, что непосредственно не охватывает государство и его структурные элементы, и потому представляет собой автономную по отношению к государству и непосредственно независимую от него сферу социальных отношений и институтов», однако при этом следует учитывать, что «политическая сфера связана с борьбой за власть и потому носит инклюзивный характер, подчиняющийся воле господствующей политической силы все и вся»³.

Иногда гражданское общество характеризуется как система неполитических или внеполитических отношений между людьми. Такая точка зрения представляется неверной, поскольку она «выводит» из рамок рассматриваемого понятия общественно-политические организации, а также различные виды и формы взаимодействия гражданских ассоциаций с органами власти. Надуманная теоретическая конструкция «о гражданском обществе без взаимоотношений с государством и политикой» так же нелогична, как, например, «модель» семьи из одного человека. Характерно, что классики гуманитарной мысли Нового времени, рассматривая формирование гражданского общества, обращали особое внимание именно на его активный, политический потенциал воздействия на государство. В этом смысле Дж. Локк ставил знак равенства между гражданским, правовым и политическим обществом⁴.

¹ *Гумбольдт В. фон.* Идеи к опыту, определяющему границы деятельности государства // Гумбольдт В. фон. Язык и философия культуры. — М., 1985. С. 34, 36.

² Там же. С. 48.

³ *Асонов Н.В.* Теория гражданского общества: миф или реальность? (Постановка проблемы) // Научный эксперт. — 2014. — № 4. — С. 7. — URL: http://centero.ru/images/oe/oe_4_2014.pdf.

⁴ См.: *Локк Дж.* Два трактата о правлении // Локк Дж. Сочинения: в 3 т. — Т. 3. — М., 1988. С. 306.

Г.В.Ф. Гегель подразумевал под гражданским обществом относительно независимую от государства совокупность отдельных индивидов, классов, групп и институтов, взаимосвязь которых регулируется гражданским правом. Он показал, что гражданское общество сформировалось в результате исторической трансформации всей общественной жизни, длительного диалектического движения от семьи к государству. Социум, образовавшийся в результате такого развития, включает в себя частнособственнические отношения, рыночную экономику, социальные группы и институты, обеспечивающие жизнеспособность общества и реализацию гражданских прав¹. Отсюда вытекает как политичность гражданского общества, так и гражданственность общества политического. Гегель признавал определенный примат и руководство государства над гражданским обществом: ассоциациями, корпорациями, общинным представительством, семьей. Государство, по его мнению, как более высокоорганизованная органическая целостность в известном смысле выступает гарантом действительной свободы гражданского общества и представляет общество в его единстве.

Известный итальянский социолог первой половины XX в. А. Грамши понимал под гражданским обществом сеть частных организаций социальных классов и слоев, прямо не включенных в аппарат государственной власти: профессиональных, культурных, просветительских, благотворительных, религиозных, а также общественно-политических групп и объединений. Он условно располагал гражданское общество между «экономическим» и «политическим» обществами: оно, с одной стороны, «превратилось в очень сложную структуру, выдерживающую катастрофические “вторжения” непосредственного экономического элемента (кризисов, депрессий и т.д.)», с другой — было тесно связано с государством системой упорядоченных взаимоотношений, благодаря которым «если государство начинало шататься, тотчас же выступала наружу прочная структура гражданского общества»².

Авторы фундаментального исследования по данной проблематике, профессора Колумбийского университета Дж. Л. Коэн и Э. Арато также указывают на необ-

¹ См.: Гегель Г.В.Ф. Философия права. — М., 1990. С. 262.

² Грамши А. Современный государь // Грамши А. Избранные произведения: в 3 т. — Т. 3: Тюремные тетради. — М., 1959. С. 198, 200.

ходимость понимания гражданского общества в рамках подобной трехчастной модели, где оно отделяется как от государства, так и от экономических структур¹.

Опыт взаимоотношений государственных и гражданских институтов как в прошлом, так и в настоящем показывает, что между ними постоянно возникает большее или меньшее напряжение. Власть, которая сознает значимость гражданского общества, должна быть готова не только к тому, что оно будет сотрудничать с нею, но и к тому, что оно будет оппозирующей силой, создающей порой критическую ситуацию для властных структур и бюрократии.

Исключительно важная роль гражданского общества как промежуточного звена в процессе взаимодействия власти и граждан порождает соблазн его идеализации. Многие видят в нем определяющее условие решения чуть ли не всех насущных проблем современного социума. Однако такой подход ошибочен и не выдерживает сопоставления с действительностью. В широком историческом плане становление и развитие гражданского общества, безусловно, позитивно влияет на эффективное функционирование всего социального организма и на утверждение в нем демократических начал. Тем не менее, любое гражданское общество отражает в себе противоречия своего времени. В фундаменте его организаций — кластеры частных интересов, среди которых есть и такие, которые расходятся с интересами общества в целом и даже противостоят им.

В кризисных ситуациях, когда государство ослаблено, возможно возникновение стихийно-разрушительного давления гражданского общества, способного подорвать способность власти решать свойственные ей задачи. В такие периоды гражданские институты склонны брать на себя не входящие в их функции властные полномочия. Поскольку в любом социуме существуют организации и группы, выражающие частные и эгоистические интересы, в том числе сектантские, экстремистские, преступные группировки, их лидеры, захватив власть, иногда оказываются в состоянии навязать рядовым членам общества неправовые нормы поведения, ущемляющие их

¹ См.: Коэн Дж. Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. — М., 2003. С. 16.

индивидуальные права и свободы. В подобных случаях возникает потребность защиты как индивида, так и общества в целом от незаконных и/или антиобщественных действий гражданской ассоциации.

Развитие гражданского общества имеет свои существенные особенности в каждой стране, регионе. Так, например, на его формирование в условиях западной цивилизации (в большей степени – в англо-саксонских странах, чем в континентально-европейских) оказали заметное воздействие распространение протестантской этики труда, индивидуализация общественной сферы, определенная независимость общественных организаций и движений от государственных структур. В индустриальных и постиндустриальных странах Юго-Восточной Азии (Республика Корея, Сингапур, Тайвань, Япония и др.) становление гражданского общества было иным и основывалось на сохранении традиционных культурных и религиозных ценностей, соответствующих им политико-психологических феноменов поведения и, как правило, на формальном восприятии лишь некоторых либеральных принципов и форм организации. Следует отметить, что современные концепции политического развития, как правило, предполагают решать насущные проблемы не за счет радикальной ломки наличной институциональной структуры, а путем ее дополнения институтами гражданского взаимодействия, которые позволяют существенно расширить масштабы участия, не создавая угрозы политической и социальной дестабилизации общества¹.

В условиях глобализации активизируются контакты и связи общественных объединений разных стран, создаются соответствующие наднациональные структуры. В этой связи некоторые исследователи ставят вопрос о перспективах формирования «глобального гражданского общества»². Однако негативной стороной целого ряда подобных представлений выступает тот момент, что базовой моделью и управляющим центром такого «общества будущего» объявляются США или развитые государства Запада. В этом случае относительно слабые в органи-

¹ См.: *Eberly D. The Rise of Global Civil Society: Building Communities and Nations from the Bottom up.* – New York, 2008. P. 16.

² См., напр.: *Keane J. Global Civic Society?* – Cambridge, 2003. С. 156.

зационном и финансовом отношении общественные объединения отдельных стран почти неизбежно должны попадать под контроль более могущественных структур. Международные филиалы американских и других западных «гражданских» фондов, взаимодействующие с транснациональными корпорациями, получают возможность навязывать свою волю гражданскому обществу других стран. Об этом, в частности, свидетельствует открытое внешнее финансирование антиправительственных организаций в государствах Восточной Европы и Центральной Азии в ходе так называемых «цветных революций». Данное обстоятельство остро ставит проблему как правовых, так и моральных основ деятельности общественных объединений, которые, на наш взгляд, было бы целесообразно закрепить принятием международной конвенции по развитию всемирного гражданского общества.

В современных политологических концепциях взаимодействие с развитым гражданским обществом рассматривается в качестве неотъемлемого компонента государственной политики. В большинстве развитых индустриальных и постиндустриальных стран гражданское общество в своих отношениях с государством пытается не только выступать в качестве строгого заказчика и клиента, но и осуществлять отдельные контролирующие функции, требуя от институтов государственной власти большей прозрачности, эффективности и социальной направленности их деятельности. В этих условиях повышается роль официальных представителей как государства, так и организаций гражданского общества в выработке совместной политики и программ действий, отвечающих интересам большинства населения. Соответственно, возрастает значение профессиональных компетенций государственного служащего, составной частью которых являются умения и желание взаимодействовать с общественными объединениями.

При изучении и проектировании развития гражданского общества в конкретных условиях страны или региона целесообразен интегративный подход, предполагающий комплексную оценку структурно-организационных, содержательных, культурологических, ценностно-этических, политико-правовых и иных аспектов данного феномена. Такая оценка должна основываться на анализе следующих базовых параметров:

– особенностей социальной, экономической, национальной и культурной среды, в которой существует и развивается гражданское общество;

– уровня развитости структуры гражданских организаций и типа связей между ними;

– характера ценностей, лежащих в основе гражданской активности;

– воздействия гражданской активности на социально-политическую среду, власть.

– характера и качества взаимодействия органов власти с организациями гражданского общества данного региона.

Понимание и знание состояния и проблем развития гражданского общества выступает как важный фактор государственного управления и проектирования публичной политики¹.

Для России характерен сложный и длительный процесс становления современного гражданского общества. Его особенность состоит в переживаемом переходе от авторитарной организации политической жизнедеятельности и соответствующего менталитета граждан к демократическому развитию. Этот противоречивый процесс развивается параллельно с созданием правового государства, становлением демократической культуры и др.²

В становлении и развитии современного российского гражданского общества можно выделить четыре основных этапа:

1) конец 80-х гг. XX в. – бурный рост различных неформальных объединений;

2) начало 90-х гг. XX в. – возникновение элементов партнерских взаимоотношений государства и гражданского общества;

3) 1993–1999 гг. – официальная поддержка становления гражданского общества, диалог власти и некоммерческих организаций на местном уровне, активизация международных фондов;

4) с 2000 г. по настоящее время – развитие партнерских, преимущественно патерналистских отношений

¹ См.: Управление публичной политикой / под ред. Л.В. Сморгунова. – М., 2015. С. 4–5.

² См.: Формирование гражданского общества в России: стратегии и управление / под ред. Л.Е. Ильичевой. – М., 2015. С. 5–6.

между государством и гражданским обществом, создание Общественной палаты, проведение гражданских форумов.

В активной сфере российского гражданского общества сегодня действуют более десятка тысяч неправительственных некоммерческих организаций и миллионы добровольцев, выполняющих социально значимую работу. Благодаря развитию Интернета, явившемуся в определенной степени заслугой и негосударственных, некоммерческих структур, возникла принципиально новая система общественной экспертизы качества и достоверности информации, в том числе касающейся работы органов власти, а также формируется тенденция по самоорганизации так называемых «инициативников», направленной на взаимопомощь в решении жизненно важных проблем, обмен информацией через сайты (блогосферу) и проведение акций солидарности – участие в протестах групп, борющихся с уплотнительной застройкой, выступающих в защиту зеленых насаждений и т.п. На некоторые такие протесты власть реагирует конструктивно, иные – не замечает.

Для развивающегося российского гражданского общества характерны следующие черты:

– целостная система гражданских структур пока только складывается – существует большое количество фрагментированных образований, достаточно слаба юридическая защита граждан и ассоциаций, поскольку ее правовая база еще находится в стадии своего формирования;

– социальная основа гражданского общества аморфна – средний класс составляет от 16 до 20% граждан, при этом социум расколот по линиям «бедные – богатые», «элиты – народ», «чиновники – все остальные», «центр – периферия» и т.д.;

– недостаточно выражены и укоренены интегративные, объединяющие культурные ценности (доверие, солидарность, согласие, социальная ответственность, уважение к жизни, личности, достоинству и др.);

– характерны пассивность и низкий уровень участия граждан в общественно-политической жизни, за исключением судьбоносных или принципиально важных событий для страны, региона, города, селения;

– на облик формирующегося гражданского общества в России оказывают воздействие исторически длительная авторитарная полоса развития страны, распространенный недемократический менталитет, существование неправых групп, а также организаций, выражающих интересы ряда зарубежных кругов.

С созданием Общественной палаты российское гражданское общество вступило в стадию определенной актуализации и управляемости. Во всех 85 субъектах федерации созданы свои общественные палаты и приняты региональные законодательные акты, регулирующие их деятельность.

Комиссия Общественной палаты выделяет следующие современные тенденции развития гражданского общества в России: усиление активности и влияния государства в разных сферах гражданского общества, развитие диалога государства и институтов гражданского общества в рамках законотворческого процесса, системное развитие благотворительности, развитие профессионализма НКО при общем снижении их числа. С другой стороны, проявляются новые гражданские инициативы¹.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, по состоянию на март 2016 г. в стране зарегистрировано более 226 тысяч некоммерческих организаций (НКО)². В авангард гражданского общества в России выдвигается *активная* общественность, которая представлена и группами, и более формализованными общественными объединениями, и индивидами – лидерами мнений, которые помимо своих человеческих и профессиональных обязанностей берут на себя обязательства заботы об обществе и государстве. Их миссия заключается в том, чтобы не только состояться самим, постоянно самовыражаясь, но и дать состояться другим. Это – граждане или их объединения, которые, с одной стороны, создают и охраняют пространство свободы для себя и других людей, а с другой – используют его для вы-

¹ См.: Михалева Г.М. Экстрасоциальные феномены российской политики: неформальные партии и гражданские инициативы // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. – 2014. – № 1. – С. 94–106.

² См.: Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях // О деятельности некоммерческих организаций: Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. – URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx>.

страивания взаимодействия с государством, бизнесом и обществом.

Гражданское общество на территории России развивается неравномерно. Согласно данным социологического исследования, выполненного по заказу Общественной палаты в 2008 г. на территории 68 субъектов федерации, в зависимости от уровня вовлеченности местного населения в благотворительную деятельность, функционирования некоммерческих организаций и гражданских инициатив, а также степени информированности о них российские регионы можно разделить на четыре группы:

1) регионы с низким уровнем общественной активности – 25 субъектов федерации (Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Волгоградская область, Воронежская область, Еврейская автономная область, Кемеровская область, Костромская область, Краснодарский край, Курганская область, Липецкая область, Магаданская область, Омская область, Орловская область, Пензенская область, Приморский край, Псковская область, Республика Мордовия, Рязанская область, Сахалинская область, Смоленская область, Ставропольский край, Тамбовская область, Тверская область, Читинская область);

2) регионы с общественной активностью ниже среднего – 25 субъектов федерации (Алтайский край, Амурская область, Владимирская область, Калининградская область, Красноярский край, Курская область, Ленинградская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Республика Башкортостан, Республика Хакасия, Ростовская область, Самарская область, Саратовская область, Свердловская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Удмуртская Республика, Ульяновская область, Хабаровский край, Челябинская область, Чувашская Республика);

3) регионы с общественной активностью выше среднего – 15 субъектов федерации (Архангельская область, Вологодская область, Ивановская область, Иркутская область, Калужская область, Камчатская область, Кировская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Пермская область, Республика

Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Ярославская область);

4) регионы с высоким уровнем общественной активности – 3 субъекта федерации (Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ)¹.

Можно говорить о заниженном уровне социальных претензий российских граждан по проблеме постоянного участия в деятельности общественных объединений. Согласно данным, приведенным в докладе Общественной палаты о состоянии гражданского общества в России за 2014 г., социальная база неполитического гражданского активизма составляет 34 % населения: 17 % участвуют в деятельности только одной организации, 9 % – в деятельности двух организаций, 8 % – в деятельности трех и более организаций. Большинство населения (66 %) участия в деятельности общественных организаций не принимает². Ответы на вопрос: «Почему вы не участвовали в деятельности общественных организаций?» распределились следующим образом: «Мне это в принципе не интересно» – 31 % респондентов; «Нет на это здоровья и средств» – 23 %; «Не попадались достойные общественные организации» – 14 %, «Не верю, что моя помощь будет полезна» – 12 %; «Нет информации о работе общественных организаций» – 15 %³.

Тем не менее, при невысоких на сегодняшний день показателях гражданского активизма его потенциальная социальная база представляется достаточно серьезной: по данным социологического исследования «Общественная поддержка НКО в российских регионах: проблемы и перспективы», половина россиян готова принимать участие в мероприятиях и собраниях НКО и гражданских инициатив, каждый третий готов быть добровольцем или работать в НКО за плату, каждый четвертый декларирует готовность стать инициатором создания, организатором каких-либо НКО и гражданских инициатив⁴.

¹ См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. – М., 2008. С. 12–13.

² См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. – М., 2014. С. 28.

³ См.: Там же. С. 126.

⁴ См.: *Нестеренко Н.* НКО в обществе // *Окно в НКО: Информационно-аналитическая газета.* – 2008 – № 7–8 (87–88). – URL: http://csp-yar.ru/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=4%3A--87-88&id=1%3Aarchivenko&Itemid=35&start=80.

Для вовлечения граждан в благотворительность, волонтерство и другие практики организаций гражданского общества существует ряд препятствий, среди которых следует выделить недостаточный уровень соблюдения прав человека, обеспечения безопасности, низкие доходы у значительной части россиян. Вызывает тревогу и невысокая степень доверия общества к политико-административным институтам. В современных условиях можно в первую очередь изменить то, что не требует особых материальных затрат, но при этом является важным фактором успешного общественного развития. Прежде всего, это формирование гуманной, доброжелательной среды жизнедеятельности и жизнеобеспечения внутри российского социума, улучшение нравственного климата. Необходимо укрепление взаимопонимания и доверия между государством и гражданским обществом. Объективная потребность в этом сегодня налицо, но, конечно, важно, чтобы и сами неправительственные организации брали на себя часть забот в сфере образования, воспитания, здравоохранения, просвещения.

На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, состоявшемся в апреле 2009 г., ректор Государственного университета – Высшей школы экономики Я.И. Кузьминов в своем выступлении отмечал: «Типичное российское НКО очень маленькое, треть вообще не имеет сотрудников; следующая треть имеет до 5 человек. Даже до кризиса эти организации, как правило, едва балансировали на грани финансовой устойчивости, поэтому для них особенно болезненны любые обременения и административные барьеры. Основные проблемы работы НКО... – это нехватка материальных ресурсов, а вовсе не добровольцев или интереса со стороны населения. 60 процентов заявляет о нехватке материальных, денежных ресурсов, только 8 процентов о недостатке энтузиазма со стороны населения. И плюс – это проблема со стороны органов власти... Исполнительная власть на местах, как правило, не умеет использовать потенциал НКО, не помогает им и не понимает, как с ними можно сотрудничать. Между тем во многих странах социальная политика государства

осуществляется в первую очередь через НКО, они являются операторами бюджетных программ социальной помощи, поддержки культуры и дополнительного образования. Например, в Нидерландах НКО создают 15 процентов ВВП. У нас – полпроцента ВВП»¹. Данная оценка во многом справедлива и сегодня.

По мнению А.Ю. Сунгурова, существующие НКО целесообразно дифференцировать, «подразделяя их на “классы” по признаку их “фокусных групп” (т.е. с учетом того, на какие контингенты и, соответственно, на какого рода проблемы нацелена их деятельность), а заодно и выявляя формы взаимодействия с властью, наиболее естественные и органичные для выделенных “классов”»². Построенная на основании данных критериев типология НКО представлена в таблице 7.

Эту типологию можно расширить по иному основанию, включив в нее сетевые гражданские сообщества (группы), которые могут иметь как временный, так и более или менее постоянный характер.

Итак, организации I класса, имеющие, по существу, в качестве основного финансового источника бюджетные средства органов государственной власти и местного самоуправления, чаще всего проявляют высокий уровень заинтересованности во взаимодействии с властными структурами и активно сотрудничают с ними.

Организации II класса в основном также ориентируются на тип партнерских отношений с органами власти. Исключения в некоторых случаях составляют экологические некоммерческие организации (подкласс II-б), которые, проявляя заинтересованность к взаимодействию с властями, нередко составляют им оппозицию и решают острых проблем защиты окружающей среды.

¹ Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 15 апреля 2009 г. // Президент России. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/3767>.

² См.: Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества: Некоторые проблемы политической модернизации России // Полис. Политические исследования. – 1999. – № 6. – С. 32.

Типология некоммерческих общественных организаций (по А.Ю. Сунгурову)

Класс I: НКО, фокусные группы которых составляют сами их члены.	Подкласс I-а: «НКО взаимопомощи»	Объединяют людей по принципу общей беды или проблемы (организации инвалидов, родителей больных детей и т.д.). К этому же подклассу можно отнести и объединения людей по демографическому, в т.ч. и по гендерному признаку
	Подкласс I-б: «НКО клубного типа»	Включают разнообразные группы самосовершенствования, клубы по интересам и пр.
Класс II: НКО, нацеленные на решение проблем, непосредственно не связанных с жизненными интересами самих их членов	Подкласс II-а: «НКО социальной направленности», или благотворительные	Ориентированы на решение человеческих, гуманитарно-социальных проблем; при этом одна их часть занимается комплексом проблем определенных категорий населения (например: престарелых, многосемейных), другая – конкретными типами проблем (например: бездомности или СПИДа). Данное различие порой оказывается условным
	Подкласс II-б: НКО «экологической» направленности	Под «экологической деятельностью» понимается защита окружающей среды в широком смысле, т.е. деятельность по охране не только природы, но и памятников культуры и т.д.
Класс III: правозащитные организации		Правозащитные организации традиционного типа, группы гражданского контроля, осуществляющие надзор за деятельностью исполнительной власти, за соблюдением предписанной законом процедуры в ходе избирательных кампаний и самих выборов и т.д.
Класс IV: «инфраструктурные» НКО		Организации, осуществляющие содействие деятельности других НКО: специализирующиеся на правовом обеспечении деятельности НКО; ассоциации, совмещающие исследовательскую и образовательную деятельность; центры поддержки НКО, создаваемые на основе целевых грантов иностранных фондов; организации гражданских инициатив, ставящие своей целью содействие становлению гражданского общества в регионе или партнерским отношениям общества и власти

Взаимоотношения НКО III класса с властными структурами выстраиваются достаточно сложно, подчас конфликтно. Главной функцией правозащитных организаций является борьба с нарушениями прав и свобод граждан, обеспечение их социальных гарантий, контроль за деятельностью органов государственной власти в соответствующих отраслях и сферах. В силу этого подобные организации нередко воспринимаются должностными лицами и служащими государственного аппарата в качестве оппонентов, постоянно мешающих «нормальной» повседневной работе.

НКО IV класса, как правило, претендуют на партнерские отношения с государством, однако некоторые частные исследовательские фонды, связанные с зарубежным финансированием, могут идеологически жестко оппонировать официальному курсу властей. Тем не менее, в большинстве случаев инфраструктурные организации стремятся к тесному взаимодействию с органами власти, занимаясь решением задач правового обеспечения собственной деятельности, подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации не только работников некоммерческой сферы, но также и государственных и муниципальных служащих.

Особо следует отметить организации, получающие гранты и иные формы финансирования из зарубежных источников. Политика таких организаций может контрастировать и входить в противоречие с целями государства.

В настоящее время деятельность НКО регламентируется Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» с внесенными в него изменениями и дополнениями¹. Данные поправки в ряде случаев носят принципиальный характер. Так, Федеральный Закон от 10.01.2006 № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» установил не только разрешительную регистрацию общественных организаций вместо заявительной, но и процедуры строгой правовой ответственности как для российских некоммерческих, так и

¹ См.: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.01.2016) «О некоммерческих организациях» // КонсультантПлюс: Официальный сайт компании. — URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW;n=193152>.

для иностранных некоммерческих неправительственных организаций за нарушение положений данного закона, особенно в части их уставной деятельности, финансовой и иной отчетности перед уполномоченными органами¹. Такое законодательное повышение роли государственных контролирующих органов вызвало известную волну критики со стороны зарубежных и некоторых российских оппонентов.

Федеральный закон от 17.07.2009 № 170-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”» в известной степени облегчил регистрацию новых НКО. В тех случаях, если при оформлении регистрационных документов были допущены ошибки, инициаторам создания НКО вместо отказа в регистрации стала предоставляться возможность исправить выявленные недостатки в трехмесячный срок. Кроме того, данный Федеральный закон установил более простые условия регулирования деятельности НКО, учредителями (участниками, членами) которых не являются иностранные граждане и (или) организации либо лица без гражданства, а также не имевших в течение года поступлений имущества и денежных средств от международных или иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства, в случае, если поступления имущества и денежных средств таких некоммерческих организаций в течение года составляют до 3 млн руб.: они представляют в уполномоченный орган или его территориальный орган заявление, подтверждающее их соответствие указанным требованиям, и информацию в произвольной форме о продолжении своей деятельности в сроки, определяемые уполномоченным органом².

В рамках ограничения иностранного влияния на российское общество Федеральным законом от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, вы-

¹ См.: Федеральный закон от 10.01.2006 № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 3. — Ст. 282.

² См.: Федеральный закон от 17.07.2009 № 170-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2009. — № 29. — Ст. 3607.

полняющих функции иностранного агента» были установлены меры, направленные на усиление контроля над деятельностью НКО. Согласно данному Федеральному закону, статус некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, получает российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации¹. Строго говоря, данный статус не имеет никаких формальных последствий для организации, поскольку не предполагает прекращения или запрещение ее деятельности, однако в неформальном плане подразумевает, что организация работает не в интересах России, а в интересах других государств. Вместе с тем указанным Федеральным законом глава 32 Уголовного кодекса Российской Федерации была дополнена статьей 330.1, согласно которой злостное уклонение от исполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения НКО в предусмотренный действующим законодательством реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, наказывается штрафом в размере до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок².

По состоянию на март 2016 г. в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, включены 123 ор-

¹ См.: Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 30. – Ст. 4172.

² См.: Там же.

ганизации. Среди них – правозащитный центр «Мемориал», мемориальный центр истории политических репрессий «Пермь-36», межрегиональная общественная организация «Комитет против пыток», Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р», региональная благотворительная организация помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие» и др.¹

С принятием Федерального закона от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в правовое поле введено понятие нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной неправительственной организации. Согласно данному Федеральному закону, таковой может быть признана деятельность, представляющая угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства. Принятие решения о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной неправительственной организации и отмена такого решения осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителями по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации². Признание нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной неправительственной организации влечет за собой запрет на создание (открытие) на территории Российской Федерации ее структурных подразделений и прекращение в определенном российском законодательством по-

¹ См.: Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента [Электронный ресурс] // О деятельности некоммерческих организаций: Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. – URL: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>.

² Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации, является Министерство иностранных дел Российской Федерации. – *Прим. авт.*

рядке деятельности ранее созданных (открытых) таких структурных подразделений; запрет на распространение информационных материалов, издаваемых данной организацией и (или) распространяемых ею, а также производство или хранение таких материалов в целях распространения; запрет на осуществление на территории Российской Федерации программ (проектов) для данной организации. Порядок ведения перечня иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной, определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций¹. Кредитные организации и некредитные финансовые организации обязаны отказать в проведении операции с денежными средствами и (или) иным имуществом, одной из сторон которой является организация, включенная в указанный перечень. Кроме того, данным Федеральным законом внесены изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие ответственность за руководство и участие в деятельности таких организаций на территории Российской Федерации².

В июле 2015 г. Советом Федерации был подготовлен и передан на рассмотрение в Генпрокуратуру, Минюст и МИД РФ так называемый «патриотический стоп-лист», включающий в себя 12 иностранных НКО, деятельность которых имеет признаки нежелательной на территории России. В данный список вошли Институт «Открытое общество» (фонд Сороса), Национальный фонд демократии, Международный республиканский институт, Национальный демократический институт по международным вопросам, Фонд Макаруров, «Фридом Хаус»,

¹ Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций, является Министерство юстиции Российской Федерации. — *Прим. авт.*

² См.: Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 21. — Ст. 2981.

Фонд Чарльза Стюарта Мотта, Фонд образования для демократии, Восточно-европейский демократический центр, Всемирный конгресс украинцев, Украинский всемирный координационный совет, Крымская полевая миссия по правам человека. Как пояснил председатель Комитета Совета Федерации по международным делам К.И. Косачев, данный «патриотический стоп-лист» будет носить открытый характер: «Какие-то из зарубежных НКО будут в него включены, а какие-то будут исключены после того, как докажут, что их деятельность не противоречит российскому законодательству»¹.

Для развития НКО, работа которых осуществляется в рамках правового поля, существенную роль играет поддержка со стороны органов власти. Одной из форм такой поддержки являются президентские гранты, полномочия по распределению которых предоставлены фонду «Гражданское достоинство» при участии представителей Общественной палаты и председателя Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. В 2014 г. по итогам рассмотрения более 300 заявок, поступивших от НКО, фонд отобрал 101 организацию для получения президентских грантов на общую сумму в 182 млн. рублей. Предпочтение отдавалось региональным НКО и тем, кто ранее не получал подобные гранты. Так, например, «Московскому союзу садоводов» выделено 2,7 млн руб., «Московской Хельсинкской группе» — 1,8 млн рублей; редакции газеты «Пионерская правда» — 1 млн руб.²

В целом в 2015 г. государственная поддержка НКО должна была вырасти по сравнению с предыдущим периодом почти на 2 млрд руб. и составить около 4,7 млрд руб.³ Однако, как свидетельствуют статистические данные, собранные Общественной палатой в период с января 2014 г. по июль 2015 г., далеко не во всех субъектах федерации

¹ Совет Федерации обнародовал «патриотический стоп-лист» из 12 иностранных НКО // Интерфакс. — 2015. — 7 июля. — URL: <http://www.interfax.ru/russia/452158>.

² См.: *Перемитин Г.* Признанные иностранными агентами НКО не получают президентские гранты // РБК. — 2014. — 27 октября. — URL: <http://www.rbc.ru/society/27/10/2014/544de3becbb20f9812a38e76>.

³ См.: *Рустамова Ф., Рубин М.* Государство удвоит сумму грантов для НКО до 4,7 млрд руб. // РБК. — 2014. — 19 сентября. — URL: <http://top.rbc.ru/society/19/09/2014/950095.shtml>.

региональные власти спешат оказать содействие некоммерческому сектору. Так, например, в Центральном федеральном округе лидером списка по поддержке НКО стала Воронежская область, выделив 89,8 млн руб. на 104 организации в 2014 г. Неплохие показатели во Владимирской области – 24,5 млн руб. на 34 НКО в 2014 г., в Ярославской области – 31 млн руб. на 111 НКО в 2014 г. и 9,9 млн руб. на 45 НКО в 2015 г., а также в Липецкой области 20 млн руб. на 30 НКО в 2014 г. и 13 млн руб. на 25 НКО в 2015 г. В то же время совсем мало на поддержку НКО потрачено в Костромской области – по 3,4 млн руб. на 52 НКО в 2014 и 2015 гг., и в Курской области – 2,8 млн руб. на 35 НКО в 2014 г. и 1,1 млн рублей на 23 НКО в 2015 г.¹ Известно, что весьма существенное финансирование получают московские НКО, однако пока не все его источники носят открытый характер.

Определенное влияние на процессы, происходящие в государстве и гражданском обществе, оказывают объединения профессиональных союзов, наиболее крупными среди которых являются Федерация независимых профсоюзов России, Конфедерация труда России и Конгресс российских профсоюзов. С 1992 г. ведущие представители предпринимательских объединений, профсоюзов и правительства ежегодно заключают Генеральное соглашение, проводят регулярные заседания трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и разработке проектов законодательных актов в данной сфере. В дальнейшем представляется целесообразным развитие механизмов правозащитной деятельности профсоюзов, повышение статуса трехсторонних комиссий путем наделения их правом принятия решений, обязательных для исполнения сторонами.

В перспективе видится необходимой разработка соответствующей нормативно-правовой и методической базы, направленной на повышение степени открытости институтов власти, а также на совершенствование их взаимодействия с гражданским обществом. Это предполагает создание действенных каналов влияния граждан, организаций, делового сообщества на подготовку и при-

¹ См.: *Кашеварова А.* Социально ориентированным НКО дадут удочку // *Известия.* – 2015. – 10 августа. – URL: <http://izvestia.ru/news/589747>.

нятие решений, затрагивающих их права и законные интересы¹.

В современных условиях приобретает актуальность форма партнерства государства и гражданского общества в варианте широкой социально-политической антикризисной коалиции, которая могла бы действовать по всему спектру узловых общественных проблем. В этой связи обращает на себя внимание острый дефицит справочной информации об организациях некоммерческого сектора. Он обусловлен, в частности, быстрым устареванием данных о них, актуализация которых требует значительных расходов. В результате затрудняются контакты НКО как с институтами власти, так между собой, представляющие особую значимость в плане обеспечения межсекторного взаимодействия. В качестве возможных путей решения данной проблемы можно предложить:

– освещение деятельности гражданских союзов в постоянных рубриках печатных и электронных СМИ, выпуск специализированных изданий и создание в этих целях профильных информационных агентств и центров;

– государственную поддержку некоммерческих малых СМИ, освещающих предпринимательскую тематику социально значимой направленности;

– создание в Интернете открытой всероссийской базы данных гражданских организаций, развитие системы порталов, специализирующихся на освещении деятельности гражданских союзов и пропаганде лучшего опыта их взаимодействия с государственными структурами, совершенствование структуры размещения и содержания сведений, представленных на сайтах органов власти для обеспечения сотрудничества с организациями некоммерческого сектора.

В целом следует отметить, что российская общественность пока проявляет себя недостаточно активно. И хотя в отдельных правозащитных и благотворительных организациях, профессиональных союзах и творческих объединениях накоплен значительный опыт эффективного сотрудничества с государственными органами, а также сформулированы заслуживающие внимания рекомен-

¹ Подробнее см: GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством / под ред. Л.В. Сморгунова, Л.Н. Тимофеевой. – М., 2012. С. 110–133.

дации по ключевым вопросам улучшения деятельности институтов власти, этот багаж практически не используется, а зачастую, особенно в регионах, просто игнорируется. Между тем перед россиянами объективно стоит сложная задача создания инновационной экономики и построения социальной демократии, решение которой неизбежно предполагает преодоление взаимной дистанцированности органов власти и гражданского общества и установление между ними тесного и продуктивного взаимодействия, отвечающего общим интересам.

Литература

Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.01.2016) «О некоммерческих организациях» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Официальный сайт компании. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=193152>.

Федеральный закон от 10.01.2006 № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 3. – Ст. 282.

Федеральный закон от 17.07.2009 № 170-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3607.

Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 30. – Ст. 4172.

Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 21. – Ст. 2981.

Асонов, Н.В. Теория гражданского общества: миф или реальность? [Электронный ресурс]: (Постановка проблемы) / Н.В. Асонов // Научный эксперт. – 2014. – № 4. – С. 4–10. – Режим доступа: http://centero.ru/images/oe/oe_4_2014.pdf.

Гегель, Г.В.Ф. Философия права [Текст] / Георг Вильгельм Фридрих Гегель. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.

Грамиши, А. Современный государь [Текст] / Антонио Грамиши // Грамиши А. Избранные произведения: в 3 т. – Т. 3: Тюремные тетради. – М.: Издательство иностранной литературы, 1959. С. 111–216.

Гумбольдт, В. фон. Идеи к опыту, определяющему границы деятельности государства [Текст] / Вильгельм фон Гумбольдт // Гумбольдт В. фон. Язык и философия культуры. – М.: Прогресс, 1985. С. 25–141.

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации [Текст]. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2008. – 88 с.

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год [Текст]. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2014. – 184 с.

Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях [Электронный ресурс] // О деятельности некоммерческих организаций: Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. – Режим доступа: <http://unpro.minjust.ru/NKOs.aspx>.

Кашеварова, А. Социально ориентированным НКО дадут удочку [Электронный ресурс] / Анастасия Кашеварова // Известия. – 2015. – 10 августа. – Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/589747>.

Кочетков А.П. На пути к гражданскому обществу [Текст] / А.П. Кочетков. – М.: Издательство Института Молодежи, 1992. – 144 с.

Коэн, Дж.Л. Гражданское общество и политическая теория [Текст] / Джин Л. Коэн, Эндрю Арато. – М.: Весь мир, 2003. – 782 с.

Локк, Дж. Два трактата о правлении [Текст] / Дж. Локк // Локк Дж. Сочинения: В 3 т. – Т. 3. – М.: Мысль, 1988. С. 137–405.

Михалева, Г.М. Экстрасоциальные феномены российской политики: неформальные партии и гражданские инициативы [Текст] / Г.М. Михалева // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. – 2014. – № 1. – С. 94–106.

Нестеренко, Н. НКО в обществе [Электронный ресурс] / Наталья Нестеренко // Окно в НКО: Информационно-аналитическая газета. – 2008 – № 7–8 (87–88). – Режим доступа: http://csp-ya.ru/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=4%3A---87-88&id=1%3Aarchivenko&Itemid=35&start=80.

Перемитин, Г. Признанные иностранными агентами НКО не получают президентские гранты [Электронный ресурс] / Георгий Перемитин // РБК. – 2014. – 27 октября. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/society/27/10/2014/544de3becbb20f9812a38e76>.

Рустамова, Ф. Государство удвоит сумму грантов для НКО до 4,7 млрд руб. [Электронный ресурс] / Фарида Рустамова, Михаил Рубин // РБК. – 2014. – 19 сентября. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/society/19/09/2014/950095.shtml>.

Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента [Электронный ресурс] // О деятельности некоммерческих организаций: Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. – Режим доступа: <http://unpro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>.

Совет Федерации обнаружил «патриотический стоп-лист» из 12 иностранных НКО [Электронный ресурс] // Интерфакс. – 2015. – 7 июля. – Режим доступа: <http://www.interfax.ru/russia/452158>.

Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 15 апреля 2009 года [Электронный ресурс] // Президент России. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/3767>.

Сунгуров, А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества [Текст]: Некоторые проблемы политической модернизации России / А.Ю. Сунгуров // Полис. Политические исследования. – 1999. – № 6. – С. 34–48.

Управление публичной политикой [Текст] / под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Аспект Пресс, 2015. – 318 с.

Формирование гражданского общества в России: стратегии и управление / под ред. Л.Е. Ильичевой. – М.: Аналитик, 2015. – 400 с.

GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством [Текст] / под ред. Л.В. Сморгунова, Л.Н. Тимофеевой. – М.: РОССПЭН, 2012. – 406 с.

Eberly, D. The Rise of Global Civil Society [Text]: Building Communities and Nations from the Bottom up / Don Eberly. – New York: Encounter Books, 2008. – xiii, 333 p.

Keane, J. Global Civil Society? [Text] / John Keane. – Cambridge: Cambridge University Press, 2003. – xiii, 220 p.