



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Л. И. Якобсон
С. В. Санович

Смена моделей российского
третьего сектора: фаза
импортозамещения

Электронный ресурс

URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/ONS.pdf>

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

*Л.И. ЯКОБСОН,
С.В. САНОВИЧ*

Смена моделей российского третьего сектора: фаза импортозамещения*

Среди публиковавшихся в нашей стране и за рубежом оценок ситуации в российском третьем секторе сравнительно немного таких, которые базируются на систематическом анализе эмпирического материала, не говоря уже о том, что этот материал редко бывает репрезентативным. Зачастую выводы делались на базе некоторого набора примеров, а внимание исследователей фокусировалось преимущественно на внешних по отношению к сектору ограничителях его развития: политических, законодательных и институциональных, культурных (см. в частности, [Власть... 2003; Экономические... 2007, с. 32–45; Лебедева, Татарко, 2007]). В целом справедливо отмечаемая значимость подобных обстоятельств (например, недавнего усложнения регистрации и отчетности НКО) приводила большинство авторов к негативным оценкам ситуации [Belyaeva, Proskuryakova, 2008; Hearing... 2006; Choking... 2008; Social... 2008; Freedom... 2008, p. 38–40]

Лишь немногие исследователи пытались, не ограничиваясь отдельными событиями, охарактеризовать ключевые тенденции развития сектора за весь период после крушения СССР. Однако и их оценки, как правило, негативны. Акцентировалось, в частности, нежелание граждан участвовать в общественных делах, слабая институционализация НКО, необходимость при взаимодействии общественных групп с государством устанавливать персональные отношения с ключевыми политическими фигурами, зависимость от иностранного финансирования [Evans, Sundstrom, Henry, 2005, p. 305].

Между тем, если взглянуть на ситуацию шире, можно разглядеть скорее нелегкое и противоречивое развитие, чем безнадежный упадок. Такое восприятие далеко от идеализации условий, в которых находится сектор, в том числе его взаимоотношений с государством. Тем не менее, в отличие от распространенных оценок, оно не сводится к

* Работа выполнена в рамках плана фундаментальных исследований ГУ-ВШЭ. Более ранняя англоязычная версия статьи была представлена на VIII Международной конференции "Третий сектор и устойчивые социальные изменения: новые горизонты для исследований" Международного общества исследователей третьего сектора (ISTR) в Барселоне в 2008 г.

Якобсон Лев Ильич – доктор экономических наук, профессор, первый проректор Государственного университета – Высшей школы экономики, заведующий кафедрой экономики общественного сектора, заведующий лабораторией исследования гражданского общества.

Санович Сергей Викторович – бакалавр экономики, младший исследователь лаборатории институционального анализа экономических реформ Государственного университета – Высшей школы экономики.

констатации неудач. Широкий взгляд позволяет идентифицировать *внутренние движущие силы сектора* и предлагает ориентиры тем, кто хотели бы помочь изменениям к лучшему. Главное же состоит в том, что он адекватен обширному эмпирическому материалу, тогда как в основе однозначно негативных оценок, как правило, лежат более или менее отрывочные сведения (см. об этом, в частности, [Шмидт, 2006]).

Возможность широко взглянуть на ситуацию появилась благодаря мониторингу гражданского общества, проведенному в 2006, 2007 и 2008 гг. под руководством одного из авторов данной статьи и при участии другого¹. Они охватывают целый ряд тем, среди которых восприятие прав человека и их реализации, общественной активности и участия населения в НКО и неформальных сообществах, условия и эффективность деятельности некоммерческих организаций и множество других.

Обилие материала создает опасность не увидеть за деревьями леса. Это особенно вероятно, когда "лес" еще едва поднимается над "перегноем" тех "растений", которые прежде находились на том же месте. Объяснить, что в настоящее время происходит с российским третьим сектором, по-видимому, можно лишь в терминах становления. Наблюдаемая ситуация должна быть истолкована в ее связи с прошлым и будущим. Для этой цели мы предлагаем три модели, условно называя их моделью скрытого роста, импортозависимой и укорененной. Модели трактуются как относительно устойчивые сочетания доминирующих тенденций и характеристик третьего сектора, рассматриваемые в четырех измерениях: движущие силы развития, структура сектора, преобладающая организационная культура и взаимоотношения с государством. Мы полагаем, что такой подход может быть плодотворен для идентификации этапов становления гражданского общества не только в России, но и в других постсоциалистических и развивающихся странах.

Институты третьего сектора: спрос и предложение

Предлагаемый подход предназначен для исследования системных изменений, которые происходят в ходе эволюции третьего сектора, в сочетании с преемственностью, присущей этому процессу. Поэтому разрабатываемые нами модели имеют мало общего, например, с моделью "социальной природы гражданского общества" и ее более поздними модификациями [Salamon, Anheier, 1998; Salamon, Sokolovski, 2006]. Дело не просто в отличии сопоставлений во времени от сопоставлений в пространстве. Нас интересуют не столько разные состояния сектора, сколько факторы, определяющие их смену, устойчивость нынешнего состояния, потенциал развития и т.п. Естественно структурировать эти факторы, используя термины спроса и предложения.

Преимущественное внимание к преемственности и изменчивости заставляет оставаться в стороне несколько схоластический спор о том, существовали ли третий сектор и гражданское общество в СССР. Если отождествлять третий сектор с совокупностью зарегистрированных некоммерческих юридических лиц, пришлось бы допустить их появление "из ниоткуда" сразу после принятия соответствующих законов. Между тем нынешний спрос на эти институты коренится в спросе на институционализированную самоорганизацию, который бесспорно существовал в СССР, хотя и был ограничен, не встречал адекватного предложения. Что касается нынешнего предложения этих институтов, оно также в известной мере преемственно по отношению к крайне ограниченному и причудливому предложению, существовавшему в СССР. Соответственно, мы не считаем целесообразным исходить из преимущественно правовой трактовки третьего сектора². Третий сектор рассматривается в данной статье как совокупность

¹ Полное описание методологии и данных см. в [Мерсиянова, Якобсон, 2007^a].

² В данном случае мы разделяем мысль о том, что дефиниции в конечном счете оцениваются по их продуктивности, и главная проблема состоит не в их нормативном уклоне или культурной специфичности, так или иначе понимаемой, а в механизме и степени, в которой они создают знание и углубляют понимание [Anheier, 2007].

ячеек регулярного и более или менее организованного сотрудничества людей. В поле зрения попадают ячейки, отвечающие следующим признакам:

– сотрудничеству в рамках ячейки присущ относительно определенный состав участников и относительно определенные и стабильные цели; как правило, цели имеют альтруистический характер либо относятся к творческой самореализации участников или к коллективному обустройству их частной жизни;

– в любом случае цели непосредственно не связаны ни с получением прибыли, ни с овладением либо применением политической власти; соответственно, ячейка непосредственно не принадлежит к сферам бизнеса или государства;

– ячейка возникает, функционирует и исчезает на основе добровольной и сознательной самоорганизации; ее входы и выходы открыты; членство не предопределяется происхождением (поэтому, в частности, к третьему сектору не относятся семьи, кланы и т.п.).

Этим признакам, несомненно, отвечают НКО. Вместе с тем сектор в указанном понимании включает многочисленные незарегистрированные общности, в том числе действующие, например, в интернете. Дефиниция распространяется, помимо прочего, на те ячейки, которые формально принадлежат к зарегистрированным организациям, но функционируют в логике самоорганизации, не совпадающей с интересами тех, кто создавали и номинально контролируют "организацию-оболочку".

Облик сектора в определенном месте и времени определяется спросом и предложением на его ресурсы и институты. Спрос и предложение первых более заметны и легче поддаются исследованию, чем спрос и предложение вторых. Однако именно спрос и предложение институтов более всего определяют типы и возможности ячеек, отношения внутри них и между ними, а также их отношения с социальной средой, включая семьи, государство, бизнес и другие ячейки. Речь идет о столь разнородных феноменах, как институты рекрутинга потенциальных участников добровольного взаимодействия на основе значимых для них стимулов, институты легализации (их частным случаем выступает регистрация НКО), институты власти и подчинения внутри организации, институты привлечения и распределения ресурсов, институты моральной поддержки или давления со стороны общества и государства, и др. Исследование эволюции третьего сектора должно, вообще говоря, охватывать все эти измерения. Однако, чтобы сделать объект обозримым, полезно редуцировать реальность к моделям, фокусируясь на самых ярких и существенных аспектах и феноменах.

Модель скрытого роста

Историю СССР нередко условно делят на два этапа, рубежом между которыми выступает смерть И. Сталина. На первом нарастало влияние власти и идеологии ВКП(б) КПСС на все сферы жизни, на втором система подвергалась эрозии, постепенно освобождая место для частной жизни [Зудин, 1999]. В медленно расширявшейся нише появлялись некоторые предпосылки для автономной самоорганизации. Тем не менее общественная активность в Советском Союзе и в это время структурировалась преимущественно действиями государства. Свободная самоорганизация проявлялась либо в сфере элементарной бытовой взаимопомощи, либо внутри структур, созданных государством, но не вполне жестко им контролируемых, либо, наконец, в качестве протестной реакции на действия государства и официальную идеологию.

Государство предъявляло спрос прежде всего на псевдо-НКО (или ГОНГО – государственно-ориентированные негосударственные организации), которые могли бы служить его "приводными ремнями". Но косвенным следствием этого оказывалось предоставление ресурсов для волонтерской активности в идеологически нейтральных сферах, например в охране природы, художественной самодеятельности и т.п. Интересно, что в России, как и в других посткоммунистических странах [Toepler, Salamon, 2003], наиболее сформировавшимися к моменту крушения режима структурами третьего сектора оказались те, к которым толерантнее всего относился коммунистиче-

ский режим: как следует из "Доклада об индексе развития гражданского общества в России" [Belyaeva, Proskuryakova, 2008], экологические организации являются самыми сильными в российском третьем секторе, по крайней мере, в терминах тех ценностей, которые они несут обществу.

Частичная трансформация структур, формировавшихся коммунистическими партиями в своих интересах, в институты самоорганизации происходила потому, что предложение этих институтов со стороны государства встречалось с растущим частным спросом на институты альтруистической активности, самореализации и коллективно-обустройства частной жизни. Результатом оказывались структуры и институты смешанного типа, допускавшие "двойное использование". В целом они были неустойчивы и малоэффективны, но обеспечивали некоторое пространство для развития третьего сектора.

Государство стремилось канализировать альтруистические устремления в поддержку собственной активности. Но сама его активность в 1970-х–начале 1980-х гг. все больше переключалась с реализации идеологических абстракций на пусть не слишком успешные попытки решать социальные проблемы. Это, собственно, и обеспечивало относительную бесконфликтность "двойного использования". В результате, например, Детский фонд или Фонд культуры все более становились инструментами не только государства, но и жертвователей и участников. Ослабевал контроль над деятельностью религиозных общин, и они могли, пусть и в узких рамках, заниматься просветительством и благотворительностью.

Постепенно у граждан появлялось все больше возможностей не только использовать в своих интересах ниши, предлагаемые государством, но и самим становиться субъектами предложения институтов самоорганизации. Довольно массово возникали ячейки взаимопомощи и клубного сотрудничества в таких сферах, как спорт, туризм, музыка и т. п. Большинство из них оставались незарегистрированными и нередко подвергались давлению властей. Но многие другие "прорастали" изнутри официально существовавших организаций, используя их "бренды", ресурсы и значительно модифицируя их характер. Однако институты, стихийно возникавшие снизу, в немалой степени воспроизводили советские образцы организационной культуры либо строились на прямом противопоставлении им.

Даже наиболее дистанцированная как от идей, так и от ресурсов советского государства часть советского гражданского общества СССР – диссидентское движение – в определенной степени опиралось на некоторые сегменты официальных структур, используя проникшие в них элементы реальной самоорганизации и неподконтрольности [Pollack, Wielgohs, 2004]. Кроме того, именно политика государства, создавая для диссидентов общие угрозы, невольно формировала стимулы для широкой самоорганизации в их среде [Sakwa, 1998, p. 211; Санович, 2009]. Это было причиной гораздо большей, чем ныне, взаимной толерантности и сотрудничества страстных приверженцев взаимоисключающих идей, в том числе демократов и монархистов, православных и мусульманских фундаменталистов, русских националистов и борцов за независимость нерусских республик СССР.

Наконец, еще об одном следствии позиции государства. Почти независимо от того, в какой сфере и с какими целями возникали ячейки самоорганизации, если они открыто стремились к бескомпромиссной автономии, результатом становился конфликт с властью. Дряхлеющая власть мирилась с фактическими нарушениями своей монополии, только когда они хотя бы для вида маскировались. Отказ же от маскировки автоматически сближал с диссидентством. В итоге ячейки самоорганизации, возникшие, например, на почве увлечения рок-музыкой, эзотерическими учениями и т.п., могли непреднамеренно политизироваться. Таким образом, именно политика государства питала энергией и те тенденции в развитии третьего сектора, в которых оно было совершенно не заинтересовано.

Резюмируя основные характеристики в четырех обозначенных выше измерениях, выделим:

– основные *движущие силы* – действия КПСС и подчиненного ей государства, с одной стороны, и спонтанные реакции граждан на эти действия и их нарастающую неэффективность – с другой. В условиях монополии КПСС на контроль над всеми ресурсами и институтами автономная самоорганизация оказывалась в роли новообразования, постепенно разрушавшего созданный этой партией общественный организм и в то же время зависимого от него;

– *структура* сектора – преобладание неформальных ячеек, в том числе внутри и под видом официально существовавших организаций;

– преобладавшая *организационная культура* несла заметный отпечаток бюрократической культуры Советского государства и подконтрольных ему псевдо-НКО. Причины – недостаток знакомства с иными образцами, тесная связь с государством даже довольно автономных ячеек, включая религиозные объединения, и отсутствие четких граней между многими ячейками третьего сектора и теми псевдо-НКО, которые служили их "оболочками";

– *взаимоотношения с государством* можно охарактеризовать как вынужденно тесные, но, как правило, далекие от партнерства. Государство безуспешно претендовало на абсолютное доминирование и жестоко подавляло любые попытки его оспорить. Ячейки же третьего сектора либо использовали его ресурсы и институты в своих интересах, либо противостояли ему, либо в тех или иных пропорциях сочетали то и другое. Вместе с тем имели место и некоторые случаи взаимовыгодного сотрудничества в таких областях, как экология, и т. п.

Такая модель заведомо не устойчива, поскольку, по сути, производна от особого состояния государства: с одной стороны, претендовавшего на всеобъемлющий контроль над действиями и мыслями, с другой – все более импотентного.

Импортозависимая модель

Смена политического и экономического режимов не оставила модели скрытого роста шансов на выживание. Для бывших западных регионов СССР, прежде всего Балтии, и бывших восточных регионов, прежде всего Средней Азии, это означало освобождение отчасти законсервированных с досоветского времени движущих сил и механизмов самоорганизации. На западе постсоветского пространства этому соответствовало сближение с европейским вариантом третьего сектора, в восточной его части возрождались по преимуществу традиционные формы самоорганизации. В России же, в отличие от окраинных регионов бывшего СССР, "западные" формы самоорганизации не успели укорениться в досоветский период, а "восточные" были подавлены форсированной индустриализацией и урбанизацией. В стране не было достаточного опыта, навыков и правовых условий функционирования третьего сектора, адекватных модернизированной экономике и быту, довольно высокому уровню образования населения, а также характерному для начала 1990-х гг. увлечению идеями либерализма и вестернизации.

В период кризиса, сопровождавшего становление рыночной экономики, остро не доставало денег и времени, которые люди могли бы отдавать третьему сектору. Что касается благотворительности со стороны нарождавшегося бизнеса, ей не благоприятствовала крайне жесткая среда, в которой в тот период осуществлялась предпринимательская деятельность, равно как ее нецивилизованность.

Социологические исследования фиксировали массовую фрустрацию, атомизацию общества, падение доверия людей друг к другу. Если в 1989 г. уровень доверия составлял 56%, то в 1990-м г. упал до 25%, а позднее стабилизировался на рубеже около 20% [Ясин, 2007]. Это, разумеется, не благоприятствовало самоорганизации. Однако в те же годы происходило, пусть трудное и медленное, становление третьего сектора, подтверждая, что для него существовала социальная, культурная и экономическая база. Вместе с тем относительная слабость этой базы, особенно на первых порах, была в немалой степени компенсирована импортом ресурсов, идей, знаний, навыков и организационных решений.

Неполнота доступных данных не позволяет подробно охарактеризовать масштабы, формы и последствия импорта. Отметим лишь отдельные моменты. В 1997 г. валовая добавленная стоимость всех российских общественных объединений составила 65,7 млн долл., расходы в России крупнейшего зарубежного донора (USAID) – 173 млн. долл., а расходы крупнейшего из неправительственных доноров (Института "Открытое общество") – 33 млн. долл. Безусловно, эти данные не являются непосредственно сопоставимыми, поскольку третий сектор включает не только общественные объединения, а доноры помогали не только этому сектору. Но, как бы то ни было, впечатляет факт, что приходившаяся на Россию часть бюджета только одного зарубежного правительственного агентства почти втрое превосходила вклад, пожалуй, наиболее представительного сегмента отечественного третьего сектора в ВВП, а благотворительные пожертвования в нашу страну одного иностранца – Дж. Сороса, финансировавшего Институт "Открытое общество", – всего лишь вдвое меньше этого вклада.

Доноры не только давали средства. С помощью программ обучения активистов, стажировок, учебных пособий и т. п., а также непосредственно общаясь со многими российскими НКО, возникавшими зачастую при их участии, они осуществляли трансфер культуры западного, прежде всего американского, третьего сектора. В тех же организациях, которые оставались в стороне от подобного рода влияния, как правило, складывалась иная культура, в разных пропорциях сочетавшая элементы прежней советской с элементами российской предпринимательской культуры 1990-х гг.

Значимость донорских средств непосредственно сказалась на двух существенных чертах российской модели третьего сектора 1990-х гг. Первая из них относится к приоритетам деятельности, вторая – к характеру взаимосвязей внутри сектора. Доноров более всего интересовали, с одной стороны, предотвращение катастроф в широком понимании этого слова, с другой – сближение российского общества и государства с западными. Что же касается коллективной самоорганизации частной жизни как таковой, она не относилась к приоритетам доноров. Из числа же российских граждан лишь наиболее благополучные могли в тот период уделять значительное внимание развитым досуговым и бытовым потребностям, обычно удовлетворяя их не за счет третьего сектора, а с помощью приходивших на рынок коммерческих структур.

В 1990-е гг. заметным было преобладание вертикальных структурных связей внутри третьего сектора. Это объясняется не только и, пожалуй, не столько довольно высокой долей сохранившихся с советских времен иерархически построенных организаций, сколько "маршрутами" импортированных ресурсов, идей и норм поведения. Как правило, "маршруты" пролегали от доноров к созданным при их поддержке или непосредственном участии крупным российским (либо локализованным в России) организациям, которые согласовывали свою политику с донорами и играли роль своего рода распределительных узлов. От них "предметы импорта" поступали организациям, не столь непосредственно связанным с донорами, в том числе локальным ресурсным центрам и т.п., после чего "маршрут" нередко пролегал далее. В результате как ресурсы, так и идеи распределялись довольно широко, прямо или косвенно влияя практически на весь сектор. Преимущественно вертикальные связи, складывавшиеся вдоль "маршрутов" распределения импорта, разумеется, не имели административного характера, но нередко становились довольно стабильными и значимыми.

В описанной модели роль государства сводилась в основном к доброжелательному невмешательству в дела третьего сектора. Бюджетная поддержка НКО была незначительной. Законодательство строилось так, чтобы максимально "открыть двери" организациям, стремящимся самоопределиваться в качестве некоммерческих. Предложение легальных ниш для некоммерческой деятельности было сформировано по принципу: "требования нежестки – льготы несущественны". Наряду с несомненным положительным эффектом, это имело и негативные последствия, задав инерцию терпимости к коммерциализации и непрозрачности.

В целом, можно сказать, что иностранные доноры выступали в роли ключевых субъектов предложения как ресурсов, так и институтов третьего сектора. Более того

через своего рода культуртрегерство они в немалой части формировали и спрос на предлагаемые институты. Такая ситуация, наряду с бесспорными позитивными последствиями, несла в себе существенные опасности. По сути, формировались два слабо связанных между собой сегмента самоорганизации: сильный "импортированный" и слабый "доморощенный". Первый был хорошо обеспечен ресурсами и придерживался цивилизованных образцов поведения, но ориентировался на приоритеты, во многом задаваемые извне, и не был самоподдерживающимся. Второй постоянно испытывал ресурсный голод, не имел стабильных институтов, а потому был в огромной мере подвержен соблазнам злоупотреблений.

Модель, в которой движущие силы развития третьего сектора находились скорее "на стыках" российского общества с западными (а потому – скорее на периферии первого), по-видимому, не имела в тот период альтернативы и обеспечила "выращивание" сектора в период его младенчества. Характерно, что согласно опросу 2007 г. 36% лидеров НКО считают, что иностранные ресурсы были важны для развития некоммерческого сектора России в 1990-е гг. (при 22% сторонников противоположного мнения). Однако в начале 2000-х гг. данная модель оказалась исчерпанной. Экономический рост обусловил существенное, хотя и неравномерное, повышение доходов населения, сокращение бедности и снижение остроты большинства проблем, с которыми были связаны усилия доноров по предотвращению катастроф. Появление в России значительных внутренних ресурсов, наряду с усилением внимания ведущих доноров к ряду других стран и регионов, побудили многие донорские организации к постепенному сокращению активности в нашей стране.

К тому же к этому времени многие грантодатели стали довольно критически оценивать результативность собственной работы. Исследователи отмечают, что западные фонды создали неудачную систему стимулов: она порождала у лидеров и активистов НКО, скорее, стремление к краткосрочной выгоде от сотрудничества с донорами, чем к построению устойчивых и укорененных структур [Henderson, 2002]. Одним из объяснений неудач называют несоответствие между ценностями, которые иностранные фонды пытались привить, и уже имевшимися локальными ценностями [Sundstrom, 2006]. Успех достигался в тех не слишком частых случаях, когда предложение поддержки отвечало нуждам широкого круга граждан, а не только спросу со стороны относительно узкого круга активистов, которому сами же доноры во многом помогали сложиться. Один из примеров успеха – помощь Комитетам солдатских матерей, которые имеют дело с проблемами, волнующими огромное число людей в России. Результаты проведенного в 2007 г. опроса лидеров НКО показывают: 43% из них полагают, что приоритеты иностранных доноров не соответствовали самым острым проблемам российского общества (21,3% придерживаются противоположного мнения).

Планы по сокращению активности были разработаны и начали осуществляться уже в начале 2000-х гг., а в середине десятилетия на это наложились недружественное отношение российских властей к ряду политически активных доноров. Как бы то ни было, многие крупнейшие доноры прекратили работу в России, а другие резко сократили свою активность. Например, закрыли свои офисы в России Британское агентство международной помощи DFID и Институт "Открытое общество", а бюджет офиса USAID уменьшился за десятилетие более чем вдвое в текущих ценах³. Уходя, доноры рекомендовали наиболее тесно связанным с ними российским НКО переключиться на внутренние источники. Однако продолжение программ, начатых зарубежными донорами, обычно не вызывало особого интереса ни у российского государства, ни у частных благотворителей.

Таким образом, история импортозависимой модели в России оказалась довольно краткой. Однако при всех недостатках этой модели нельзя недооценивать той пози-

³ Если учесть падение покупательной способности доллара на российском рынке, его весомость сократилась в четыре-пять раз.

тивной роли, которую она сыграла. Именно в ее рамках произошел трансфер современных институтов сектора на российскую почву и были сформированы кадры, в принципе способные поддерживать эти институты. Вместе с тем не были обеспечены ни ресурсная устойчивость модели, ни широкая ее поддержка в российском обществе. К. Кигли писал, что будущий успех усилий по укреплению демократии больше выиграет от включения в них местных интересов не только на стадии реализации, но и на стадии проектирования и, что более важно, оценки результатов. В дополнение независимые фонды должны искать локальное софинансирование для их проектов и свободно адаптировать структуру проектов для повышения роли местных партнеров [Quigley, 1996]. Как мы увидим, эта проблема стала определяющей в следующем периоде.

Итак, сформулируем ключевые характеристики импортозависимой модели:

– важнейшие *движущие силы* – действия иностранных доноров. Они формировали предложение как наибольшей части ресурсов, так и наиболее передовых институтов. Более того, их политика определения приоритетов частично замещала внутренний спрос и опосредованно детерминировала спрос со стороны активистов сектора, наиболее тесно связанных с донорами. Вместе с тем действовал как внутренний спрос, так и автономное от доноров внутреннее предложение ресурсов и институтов сектора, но они были несбалансированными. Успех достигался, как правило, в тех случаях, когда силы, генерируемые извне, действовали в тех же направлениях, что и силы, коренящиеся в самом российском обществе;

– по своей *структуре* сектор представлял собой сумму двух довольно несхожих по ресурсной обеспеченности и институциональному устройству сегментов. Сегмент, связанный с импортом, был, как правило, намного лучше организован, более прозрачен, располагал более квалифицированными кадрами и т. д. Разумеется, немалая часть НКО располагалась как бы посередине между двумя сегментами;

– два сегмента сильно различались и по своей *организационной культуре*. НКО, тесно связанные с западными донорами, старались максимально точно воспроизводить характерные для них образцы поведения, взаимоотношений и т.д. В другом сегменте в основном воспроизводились образцы, почерпнутые либо из советской бюрократической практики, либо у нарождавшегося российского бизнеса;

– *государство* в основном проявляло безразличие к третьему сектору, организации которого выстраивали свои стратегии, не особенно задумываясь о позиции властей. Другой вопрос, что НКО, как и почти все в России, были вынуждены так или иначе считаться с частными интересами коррумпированных чиновников. Однако последние, как правило, опасались притеснять организации, тесно связанные с зарубежными правительственными агентствами или крупнейшими западными фондами. В то же время некоторые организации "доморощенного" сегмента активно участвовали в коррупции или были связаны с криминальными группировками.

Укорененная модель

Экономические и социальные сдвиги 2000-х гг. сделали возможным замещение внешних источников спроса и предложения внутренними. Социальной базой сектора становится средний класс. Это произошло в условиях, когда большинство населения проявляет "усталость" от политики, переключившись на обустройство частной жизни. В рамках проведенного в ходе мониторинга гражданского общества репрезентативного опроса респондентам предлагалось, в частности, выбрать по пять наиболее важных для них прав среди тех, что гарантированы российской Конституцией [Мерсиянова, Якобсон, 2007^а; с. 18–19]. Наибольшее число респондентов выбрали права на труд (53%), на бесплатные медицинскую помощь (52%) и образование (44%), на социальное обеспечение в старости (42%), а также на владение собственностью (37%) и на жизнь (35%). В то же время в конце списка оказались свобода собраний, манифестаций, митингов, демонстраций (1%), свобода распространения информации (2%), право на участие в управлении обществом и государством (3%), право избирать своих представителей в ор-

ганы власти (4%). Среди "аутсайдеров" – и право на создание обществ, союзов, объединений, представляющих и отстаивающих права своих членов и других людей (3%). Такая картина сложилась несмотря на то, что, по мнению респондентов, права-"аутсайдеры" защищены в целом хуже, чем права, лидирующие в оценках приоритетности.

Широкие групповые интересы пока слабо отрефлексированы и артикулированы, и потенциал самоорганизации сосредоточен главным образом вокруг локального "обустройства повседневности". Отвечая на вопрос, решением каких проблем могли бы заниматься общественные и иные некоммерческие организации в городе (селе, поселке), где проживает респондент, опрошенные чаще всего называли пьянство (23%), недостаточную благоустроенность населенного пункта (21%), экологические проблемы (18%), наркоманию (17%), нехватку или недоступность культурных, развлекательных и спортивных учреждений (14%). В то же время произвол, коррупцию, бездействие властей отметили только 4% респондентов, хотя можно было выбрать любое число вариантов ответа [Мерсиянова, Якобсон, 2007^а; с. 40–41]. Причина не в равнодушии к данным явлениям (тот же опрос показал, что они волнуют многих), а в том, как граждане оценивают предназначение и потенциал третьего сектора.

То же видно и из оценок сравнительной полезности разных типов НКО. Граждане считают наиболее полезными общества защиты прав потребителей (33%), организации ветеранов (33%) и инвалидов (32%), благотворительные организации, оказывающие услуги беженцам, бездомным и другим нуждающимся (31%), и благотворительные фонды, выделяющие деньги для решения различных проблем (21%), а также экологические организации (21%). Правозащитные организации оказались в одном ряду со спортивными, туристическими, охотничьими и т. п., а также садовыми и дачными товариществами (все три группы – по 18%) и немного впереди культурных, краеведческих, природоохранных и т.п. (16%) [Мерсиянова, Якобсон, 2007^а, с. 55–56].

Структурные характеристики третьего сектора в той мере, в какой они улавливаются нынешней несовершенной статистикой, более или менее соответствуют такого рода предпочтениям [Абдрахманова, Ковалева, Санович, 2008, с. 248–250]. Наиболее распространенные виды деятельности НКО – предоставление социальных услуг (40%), образование (26%), здравоохранение (6%), а также работа профессиональных ассоциаций и союзов и управление недвижимым имуществом (ТСЖ). Если проанализировать только деятельность общественных объединений, то мы увидим, что самые распространенные из них – профсоюзы (36%), религиозные объединения (12%) и профессиональные организации (10%), 4% общественных объединений – политические организации, 1% – предпринимательские.

С организационной точки зрения большинство НКО пока довольно слабы: треть из них не имеет постоянных сотрудников, еще в трети работают не более пяти человек. Треть организаций не сотрудничает с волонтерами, у четверти организаций их не более 10 [Мерсиянова, Якобсон, 2007^б, с. 24, 29].

Как бы то ни было, основным субъектом не только спроса, но и альтруистического предложения ресурсов стал широкий круг граждан России. Мониторинг 2007 г. показал, что 72% респондентов за последний год оказывали безвозмездную помощь нуждающимся. В среднем каждый из них потратил на работу около 15–20 часов в год. 33% граждан оказывали денежные пожертвования, но большинство (две трети) из них не смогли выделить на это более 200 руб. за год [Мерсиянова, Якобсон, 2007^а, с. 30]. Однако (по данным за 2006 г.) 85% благотворителей оказывали помощь в одиночку, хотя более половины из них предпочли бы действовать коллективно. Это одно из проявлений существенного отставания предложения эффективных институтов третьего сектора от предложения ресурсов.

Среди причин, мешающих респонденту оказывать помощь нуждающимся, сразу вслед за нехваткой денег и времени следуют причины информационного характера: в частности, недостаток конкретной информации о нуждающихся людях и об организациях, которые им помогают [Мерсиянова, Якобсон, 2007^а, с. 33]. Еще одно (самое сильное) препятствие для расширения предложения – недостаток доверия людей как

друг к другу, так и к НКО. Можно сопоставить, например, только что приведенные данные о довольно широком участии в благотворительности с распределением мнений респондентов о том, склонны ли другие люди помогать друг другу. Только 24% опрошенных ответили на этот вопрос положительно. Опрос 2007 г. продемонстрировал, что, по мнению подавляющего большинства респондентов, сегодня среди людей в целом преобладает разобщенность. Однако 57% тех же респондентов утверждают, что в их собственном окружении, напротив, преобладает склонность к согласию и сотрудничеству, а самих себя 59% респондентов отнесли к числу людей, готовых объединиться с другими на основе общих идей и интересов. Таким образом, ситуация весьма противоречива: типичный россиянин сочетает собственный позитивный опыт с негативными оценками опыта других.

Вместе с тем тот же опрос показал, что актуальны для большинства граждан пока общности, основанные скорее на простом взаимопонимании, чем на интересах социального, идейного или политического характера. Граждане готовы объединяться с теми, кто близки им по возрасту, жизненной ситуации, характеру, культурному уровню, месту проживания, профессии и т.д., а этническая, политическая и конфессиональная близость не являются важными для объединения.

Довольно противоречиво отношение населения к общественной активности и НКО. Число тех, кто считают преобладающим неодобрительное отношение к общественно активным согражданам (40%), превышает число тех, кто придерживаются противоположного мнения (36%). Но в то же время примерно половина респондентов выразили заинтересованность при определенных условиях принять участие в мероприятиях НКО и общественных инициативах, а около трети – готовность стать добровольцами таких организаций и инициатив либо оказывать им материальную помощь. Одно из главных препятствий такого участия – сомнения в том, что НКО строго придерживаются своей миссии. По данным опроса 2006 г., 47% полагали, что среди НКО есть такие, которые на самом деле занимаются коммерческой деятельностью.

В целом факты позволяют заключить, что в предкризисный период, в отличие от ряда предыдущих лет, многие россияне потенциально были готовы к вовлечению в третий сектор не только в качестве бенефициаров, но и в роли доноров и помощников. Другими словами, у сектора появилась почва, куда можно пустить глубокие корни. Для этого должны быть преодолены предрассудки, построена информационная инфраструктура вовлечения и заметно улучшены институты сектора. Последнее в большей степени зависит от позиции субъектов – главным образом, государства и корпораций, способных предложить больше ресурсов и институтов, чем средний гражданин.

В последние годы ощутимо возростал спрос бизнеса, особенно крупного, на активность НКО. В денежном исчислении корпоративная благотворительность пока на порядок больше по объему, чем частная. Доля расходов на благотворительность в российских компаниях составляет около 8%, тогда как в США она не превышает 1%. Вместе с тем наибольшая часть корпоративных пожертвований пока направляется не в НКО, а на поддержку социальных проектов властей, преимущественно региональных и местных [Полищук, 2006]. В немалой степени эта помощь мотивируется стремлением улучшить отношения с органами власти, а иногда и давлением с их стороны. Кроме того, активность бизнеса ограничена в сфере, которая воспринимается государством как политически чувствительная, – защите политических и гражданских прав.

Однако появляются и по-настоящему независимые, крупные и цивилизованно действующие благотворительные организации российского бизнеса. Это, например, фонды "Династия", "Виктория" и др., располагающие значительными средствами и квалифицированным персоналом. Последнее стало возможным, так как условия оплаты в некоторых из российских НКО теперь намного лучше, чем в обеспечиваемых за счет средств зарубежных доноров. Еще недавно это было немыслимо.

Бизнесмены превосходят остальные группы общества и в создании мощных организаций, выражающих их корпоративные интересы. Среди них – РСПП, Деловая Россия, ОПОРА, Ассоциация российских банков и ряд других отраслевых и региональ-

ных ассоциаций. Власти ведут с ними постоянный диалог и часто учитывают их инициативы, хотя влияние бизнеса на принятие политических решений в последние годы резко ослабло.

Что касается взаимоотношений третьего сектора с государством, то пока трудно говорить о четко выраженной позиции последнего. На практике имеют место попытки как управлять сектором, так и сотрудничать с ним и поддерживать его активность, если она не связана с политической оппозицией. Организации, предположительно близкие к внепарламентской оппозиции, испытывали подчас серьезное давление. Кроме того, нередко конфликты региональных и местных властей с "неудобными" для них организациями и, соответственно, покровительство "удобным". В целом же для действий государства характерно стремление превратить третий сектор в союзника для решения социальных проблем и в то же время предотвратить его политизацию.

В последнее время стали выделяться значительные суммы на поддержку третьего сектора и из государственного бюджета. В 2006 г. объем таких грантов составил примерно 20 млн долл., в 2007 – 50 млн долл., а в 2008 – 63 млн долл. (официально объявлено, что в 2009 г. эта сумма достигнет примерно 85 млн долл.). Примерно треть всех средств была направлена на проекты по защите малоимущих и социально уязвимых граждан, еще треть – на поддержку молодежных инициатив и здорового образа жизни, почти четверть – на проекты в области культуры и образования, а также на изучение гражданского общества. Немногим более одной десятой выделено на правозащитные проекты и правовое просвещение населения.

В рамках мониторинга гражданского общества выяснилось, что большинство опрошенных выступают за усиление поддержки НКО со стороны государства. 57% граждан полагают, что государство должно создавать благоприятные условия и выделять ресурсы всем НКО, не приносящим вреда обществу, а 18,5% уверены, что такие условия надо предоставить всем НКО. Примечательно, что и руководители большинства НКО, говоря о том, от кого они ожидают содействия своей деятельности, на первые места ставят местные и региональные власти.

Примечательны мнения опрошенных о желательном и фактическом характере взаимоотношений НКО с государством. Большинство граждан выступают за равноправное сотрудничество НКО с властью и вместе с тем за то, чтобы НКО защищали интересы граждан перед ее органами. В то же время лишь 1% респондентов хотели бы, чтобы НКО препятствовали властям, 13% – чтобы они выполняли роль всего лишь помощников власти, и только 8% – чтобы они, занимаясь своими делами, по возможности избегали контактов с властью. Однако, по мнению опрошенных, последний вариант встречается чаще, чем более желательные. Довольно критически респонденты оценивают и политику государства в отношении третьего сектора. Правда, около половины из них затруднились тут высказать определенное суждение, но наиболее частыми среди других ответов были следующие интерпретации позиции власти: "пытается установить контроль" – 17%, "относится равнодушно" – 13%, "неумело пытается помогать и сотрудничать" – 12%. С оценкой "поощряет развитие" согласились 11% опрошенных, а с оценкой – "сотрудничает с НКО как с равноправными партнерами" – 9%.

Среда функционирования НКО, которая формируется отношением и действиями населения, бизнеса и государства, в целом остается довольно сложной. Не случайно, судя по опросу руководителей НКО, только 12% организаций в основном хватает средств для осуществления всего задуманного. Еще примерно половина организаций вынуждена реализовывать свои замыслы не в полном объеме, но чувствует себя достаточно устойчиво. Остальные же испытывают экономические трудности, из-за чего 17% НКО балансируют на грани прекращения деятельности. В том же опросе только 4% организаций указали, что получают средства от зарубежных или международных доноров. Несопоставимо большее число НКО финансируются из различных государственных источников, а наиболее распространенные источники – членские взносы, доходы от продажи услуг и пожертвования российских корпораций.

Однако ресурсы – не единственное, что необходимо НКО для успешной работы. Хотя сами руководители НКО на первое место среди своих проблем ставят именно материальные трудности, многие эксперты указывают на внутренние проблемы организаций. Это касается, например, назревшей и далеко не всегда удачно решаемой проблемы привлечения молодежи и смены поколений активистов [Марченков, 2007]. Остро стоит проблема качества менеджмента. Судя по доступным данным, большинство НКО пока не склонны к прозрачности и реальной подотчетности своим спонсорам. Руководители организаций нередко поддаются искушению бесконтрольного лидерства, коллективные органы, в том числе советы попечителей, зачастую играют номинальную роль [Доклад... 2007]. При сильной зависимости от зарубежных доноров эта тенденция не могла получить развитие. Исчезновение зависимости парадоксальным образом оборачивается умалением демократического начала в деятельности ряда организаций.

Полученные данные позволяют до некоторой степени судить и об отношении граждан к импортозамещению ресурсов и институтов третьего сектора, которое, по их мнению, составляет важнейшую черту нынешней смены модели. Опрос показал, что 66% респондентов положительно относятся к НКО, в финансировании которых принимают участие российские государственные и муниципальные органы и организации. Если же источником средств выступает отечественный бизнес, положительное отношение высказывают 61% опрошенных, отечественные религиозные объединения (общины) – 41%, ООН и ее организации – 58%, зарубежные негосударственные некоммерческие организации – 39%, зарубежные правительственные агентства – 38%. В то же время 44% респондентов считают, что деятельность зарубежных НКО в России следует в той или иной мере ограничивать, а 24% с этим не согласны.

Смена модели не завершена: импортозависимая модель уже не существует, а новая еще находится в процессе становления. Результаты этого процесса будут зависеть от многих обстоятельств, включая, в частности, экономическую конъюнктуру, распределение доходов, культурные сдвиги и политику государства⁴. Сами граждане, согласно опросу 2008 г., полагают, что в перспективе (к 2020 г.) большинство людей будут активно участвовать в работе общественных объединений для совместного решения своих проблем (таковых 41%, не верят в это 29%, причем среди самых образованных и самых состоятельных россиян оптимистов больше – 48% и 56%, соответственно). Условием позитивного развития событий они, помимо экономического роста и сопровождающего его роста доходов, считают – повышение уровня доверия между людьми (39%), рост уровня образования (31%) и осознания людьми своих интересов (25%), а также повышение прозрачности и эффективности работы самих НКО (23%).

Судя по всему, на наших глазах происходит становление модели, укорененной в российской жизни со всеми ее успехами и болезнями, традициями доминирования государства и вольнолюбием, зависимостью от пройденного пути и потенциалом роста. Этой модели предстоит испытания в условиях экономического кризиса, но есть основания верить в ее жизнеспособность. Окончательные черты модели пока не определились, однако можно обозначить ряд заметных тенденций:

– *основные движущие силы* – альтруистические устремления и рождающаяся снизу самоорганизация граждан (особенно среднего класса), а также бизнеса. Помимо этого, значительную роль играет политика властей, которые стремятся, с одной стороны, обзавестись партнерами для решения социальных проблем, а с другой – предотвратить оппозиционную политическую активность НКО;

– *структура сектора* характеризуется преобладанием небольших и экономически слабых организаций, деятельность которых направлена преимущественно на решение

⁴ Политика государства представляется в этой связи особенно важной. Теоретически это обосновано в [Salomon, Anheier, 1998], где этот фактор выступает одним из двух важнейших – наряду с режимом благосостояния, установившимся в стране, – для развития третьего сектора. Для России интересный анализ предложен в [Грин, 2006].

социальных проблем. Наряду с ними появляются экономически мощные и довольно эффективно действующие организации, чаще всего создаваемые либо поддерживаемые крупным бизнесом;

– *организационная культура* сектора сегодня крайне разнообразна, причем различия во многом отражают происхождение и среду конкретной организации. Одни НКО ориентируются на импортированные в 1990-е гг. зарубежные образцы, другие – на бюрократические образцы государственного аппарата, третьи – на опыт коммерческих структур, а в четвертых можно обнаружить причудливый микст культур. Пожалуй, наиболее общей чертой остается жесткое лидерство при относительно слабом влиянии рядовых участников и спонсоров. По-видимому, преобладающая организационная культура еще не определилась, что является важным симптомом незавершенности становления модели в целом;

– *взаимоотношения организаций третьего сектора с государством* складываются в разнообразных вариантах, от конфликтов до тесного сотрудничества, а подчас и обслуживания госструктур псевдонезависимыми НКО. В то же время доминантами, по-видимому, становится принятие сторонами друг друга такими, какими они фактически являются, и стремление находить точки взаимовыгодного соприкосновения.

* * *

Впервые после 1917 г. российский третий сектор перестает быть "планетой", движение которой определяется притяжениями и отталкиваниями от внешних для него "светил", будь то государство или зарубежные доноры. До сих пор российский третий сектор рассматривался его основными субъектами в основном как ресурс достижения внешних для него и довольно отдаленных во времени целей. Теперь же он все более становится площадкой проявления самых разных инициатив, участники которых стремятся к самореализации и альтруистической деятельности в *существующих обстоятельствах*. Разумеется, для многих это отнюдь не исключает усилий по некоторому изменению обстоятельств. Но гораздо чаще, чем прежде, речь идет об изменениях не радикальных, а постепенных, осуществимых в тех рамках, которые предлагают сегодняшнее общество и государство. Как справедливо отмечает Д. Шмидт, "современное российское гражданское общество – явление не исчезающее, но в то же время не традиционное. Оно развивается, и в процессе этого вырабатывает сложный комплекс оригинальных механизмов, с помощью которых адаптируется к конкретным российским условиям" [Шмидт, 2006]⁵.

Как бы то ни было, постепенно складывается совокупность коллективных субъектов, самостоятельно и осознанно реализующих свои интересы в реальной экономической, социальной и политической среде, в результате чего сама эта среда, пусть не быстро, но органично меняется. Иными словами, происходит становление базы для зрелой и устойчивой демократии. Для этого недостаточно одного лишь закрепления законом соответствующих политических процедур и даже доброй воли властей соблюдать эти процедуры. Существен состав общественных групп, фактически освоивших эти процедуры. Необходимо, чтобы политическая конкуренция далеко выходила за пределы узкого круга бюрократической, предпринимательской и интеллектуальной элиты, чтобы не только чиновники, но также политики и идеологи оказались в положении "нанимаемых слуг" широких организованных общественных сил. Укоренение развития гражданского общества дает в этом отношении определенные основания для оптимизма.

⁵ Адаптивность третьего сектора, очевидно, во многом производна от тенденции к адаптивному поведению индивидов (см. например, [Дубин, 2008]).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Абдрахманова Г.И., Ковалева Н.В., Санович С.В. Некоммерческий сектор России в зеркале государственной статистики // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством. М., 2008.

Власть, бизнес и гражданское общество. Материалы дискуссий. М., 2003.

Грин С. Государство и общественный суверенитет // *Pro et Contra*. 2006. № 10.

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации в 2006 году. Общественная палата РФ. М., 2007.

Дубин Б.В. Институты, сети, ритуалы // *Pro et Contra*. 2008. № 2–3.

Зудин А.Ю. Культура советского общества: логика политической трансформации // *Общественные науки и современность*. 1999. № 3.

Лебедева Н.М., Татарко А.Н. Ценности культуры и развитие общества. М., 2007.

Марченков А.А. Правозащитный карась в ювенальном море // Альманах “Будущее прав человека в России”. Вып. 1. Пермь, 2007.

Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Мониторинг гражданского общества. Вып. 1. Общественная активность населения и восприятие гражданами условий развития гражданского общества. М., 2007^a.

Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Мониторинг гражданского общества. Вып. 2. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности. М., 2007^b.

Полищук Л.И. Бизнесмены и филантропы // *Pro et Contra*. 2006. № 10.

Санович С.В. Консолидация гражданского общества в переходной России. Препринт WP10/2009/01. М., 2009.

Шмидт Д. Какое гражданское общество существует в России? // *Pro et Contra*. 2006. № 6.

Экономические последствия нового законодательства о некоммерческих организациях. М., 2007.

Ясин Е.Г. Модернизация и общество. Доклад к VIII международной конференции “Модернизация экономики и общественное развитие”. М., 2007.

Anheier H. Reflections on the Concept and Measurement of Global Civil Society // *Voluntas*. 2007. Vol. 18. № 1.

Belyaeva N., Proskuryakova L. Civil Society Diamond: CIVICUS Civil Society Index Shortened Assessment Tool. Report for Russian Federation. Interlegal Foundation, Research Centre for Public Policy and Global Governance. 2008.

Choking on Bureaucracy. State Curbs on Independent Civil Society Activism. Human Rights Watch. 2008.

Evans A., Sundstrom L., Henry L. Russian Civil Society: A Critical Assessment. New York, 2005.

Freedom of Association Under Threat: The New Authoritarians' Offensive Against Civil Society. Freedom House. 2008.

Hearing “Human Rights, Civil Society, and Democratic Governance in Russia: Current Situation and Prospects for the Future”. Helsinki Commission (United States Commission on Security and Cooperation in Europe). February 8, 2006 (http://www.csce.gov/index.cfm?Fuseaction=UserGroups.Home&ContentRecord_id=366&ContentType=H&ContentRecordType=H&UserGroup_id=101&Subaction=By-Date&IsTextOnly=False).

Henderson S. Selling Civil Society. Western Aid and the Nongovernmental Organization Sector in Russia // *Comparative Political Studies*. 2002. Vol. 35. № 2.

Pollack D., Wielgohs J. Dissent and Opposition in Communist Eastern Europe: Origins of Civil Society and Democratic Transition. Ashgate Publishing. 2004.

Quigley K. For Democracy's Sake: How Funders Fail and Succeed // *World Policy Journal*. 1996. Vol. 13. № 1.

Sakwa R. Soviet Politics in Perspective. Routledge. 1998.

Salamon L., Anheier H. Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally // *Voluntas*. 1998. Vol. 9. № 3.

Salamon L., Sokolowski W. Second Commentary on Heinrich: “Studying Civil Society Across the World” // *Journal of Civil Society*. 2006. Vol. 2. № 1.

Social Enterprise: A New Model for Poverty Reduction and Employment Generation. UNDP and EMES. 2008.

Sundstrom L. M. Funding Civil Society: Foreign Assistance and NGO Development in Russia. Stanford, 2006.

Toepler S., Salamon L. NGO Development in Central and Eastern Europe: An Empirical Overview // *East European Quarterly*. 2003. Vol. 37. № 3.