



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**В. П. Павлова**

Деятельность НГО и состояние  
гражданского общества в России  
и в Мурманской области

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Pavlova\\_deyat.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Pavlova_deyat.pdf)

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»  
<http://strategy-spb.ru>

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

В. П. Павлова

## Деятельность НГО и состояние гражданского общества в России и в Мурманской области



Российское общество сегодня стремительно осваивает новые для себя понятия «гражданское общество» и «третий сектор». Из множества толкований понятия “гражданское общество” более привлекательным мне кажется следующее: гражданское общество - среда, где власть может и должна работать с народом в режиме сотрудничества, партнерства, т.е. наделять общество правом выражать свои интересы, добиваться решения этих интересов.

Современное общество, для простоты восприятия, часто представляют в виде трех секторов круга: 1-ый - власть, 2-ой - бизнес, 3-ий - общественные объединения, которые выражают интересы граждан. Идеальные взаимоотношения секторов в такой конструкции тогда могли бы выглядеть так.

Власть обеспечивает законодательную основу существования двух других секторов, стимулирует их развитие через налоговую политику, регулирует финансовый поток из бизнес-сектора в общественный.

Бизнес осуществляет поддержку общественных инициатив, имея таким образом активных лоббистов (но не политических !) и своеобразных рекламных агентов.

Общественный сектор является генератором идей совершенствования общества.

Российская действительность, как всегда, (или только пока?) несколько выбивается из мировых тенденций. Социальная ответственность секторов в отношении друг друга только начинает

складываться и на сегодняшний день во многом напоминает ссоры молодоженов по поводу обязанностей по дому.

Ситуация с третьим сектором, увы, складывается, не в его пользу. Общая проблема власти и бизнеса в России: недостаточность знаний об общественном секторе, недооценка его возможностей. Сами общественные объединения имеют сегодня больше собственных организационных проблем, чем рецептов решения социальных проблем.

Перечислим (по степени сложности разрешения) факторы препятствующие становлению третьего сектора в России:

- Историческая почва - психологический и социальный фактор, незрелость демократических институтов или фактор времени.
- Несовершенство законодательства / проблемы законодательства всех уровней власти.
- Недостаточность / отсутствие финансовой основы деятельности некоммерческого сектора.

Рассмотрим подробнее вышеперечисленные факторы в обратном порядке (все по той же причине – степени сложности разрешения).

Недостаточность / отсутствие финансовой основы деятельности некоммерческого сектора.

Третий сектор развивается в России слабо (личная точка зрения) во многом из-за отсутствия финансовой основы. Не секрет, что российский 3-ий сектор брошен на самовыживание.

В этой связи интересен мировой опыт финансового обеспечения 3-го сектора. Например, в США доходная часть бюджета общественной организации складывается из:

- до 30 % от учредителей или бизнес структур,
- до 40 % из частных пожертвований граждан,
- до 50% из ресурсных центров ( т.е. от государства),
- 5-10 % организации зарабатывают сами.

Модель взаимоотношений власти, бизнеса, негосударственных организаций в США можно назвать «дистанционным управлением». Государство как бы имеет посредников в этих взаимоотношениях – ресурсные центры (РЦ).

РЦ – это бывшие негосударственные организации, которые образовались от 60 до 30 лет назад. За это время они смогли заработать себе «доброе имя», имеют привлекательный, годами сформированный имидж. Особенностью таких РЦ является то, что эти организации, прежде

чем стать посредниками, работали без поддержки со стороны государства довольно продолжительное время (до 30 лет). Сегодня РЦ являются своеобразным накопительным банком финансовых средств, информационных ресурсов для некоммерческого сектора, информации об НГО. Государство рекомендует РЦ необходимые, приоритетные для общества направления деятельности НГО. РЦ разрабатывают и объявляют открытые конкурсы проектов для организаций непосредственно решающих какие-либо проблемы населения страны, штата, города (как правило, такие организации работают в социальной сфере от 2 до 5 лет).

Третий сектор в Финляндии получает почти треть финансирования (32%) в качестве пособий от государственного сектора, а три пятых (60%) дохода является результатом собственной деятельности, включая членские взносы. Благотворительные взносы (не учитывая волонтерскую работу) составляют примерно 8 %.

Нельзя сказать, что НКО в России не пользуются поддержкой власти, однако, их отношения чаще всего сводятся именно к поддержке, оказанию помощи. Причем, необходимо разграничить власть по уровням. Федеральная власть уклонилась от систематической поддержки, передав ее на региональный и муниципальный уровни (где отсутствует законодательная база, но об этом далее). На региональном уровне чаще всего материально поддерживаются объединения социальной направленности, оказывается содействие в проведении мероприятий. На муниципальном уровне поддержка чаще всего осуществляется посредством выделения помещений, льгот в оплате этих помещений или жилищно-коммунальных услуг.

Что касается перенаправления финансовых средств из бизнес-сектора в некоммерческий, то можно сказать, что развитию «цивилизованных» форм благотворительности препятствует «мотивационная ограниченность», как бизнесменов, так и самих НКО. Нет осознания существенной роли благотворительной деятельности в контексте социальных преобразований, ее эффективности, есть побуждение «получить» и «дать».

А теперь зададим себе вопрос - готовы ли сегодня российские граждане вкладывать личные денежные средства в общественные объединения? Думается, нет. Граждане не могут сделать этого, так как, во-первых, не сформирована потребность жертвовать, во-вторых, делать это некому - по оценкам социологов сегодня в России от 5 до 10 % богатых, до 20% имеют средний доход, остальные граждане бедные. Для

сравнения в США соотношение богатые-бедные иное: богатых в обществе от 5 до 20 %, бедных от 10 до 20 %, остальные, а это 60 – 85 %, имеют средний доход.

### **Стимулирует ли российское законодательство создание финансовой основы деятельности НКО?**

Несовершенство законодательства / проблемы законодательства всех уровней власти.

1992 – 1993 были годами минимальной активности органов государственной власти и некоммерческих организаций по установлению правового регулирования взаимодействия между собой. Причинами такого явления, несмотря на наличие законодательной базы для деятельности общественных объединений, является недостаточная на тот период времени развитость гражданского общества и общая политическая нестабильность (Гражданский кодекс РСФСР 1964, Закон СССР от 09.09.1990 № 1708-1 «Об общественных объединениях»).

Некоммерческие организации, в том виде, в котором мы привыкли их видеть, появились лишь в 1995 после принятия нового Гражданского кодекса Российской Федерации, который ввел понятие некоммерческих организаций как самостоятельного вида юридических лиц и установил правовые основания для их деятельности. Основные законы, регулирующие деятельность НКО появились, как система в 1995-1996 годах. При этом ни один из этих законов не увязан с Налоговым и Бюджетным Кодексами.

Региональное законодательство и местное только формируется. В правовом аспекте взаимодействие региональных органов власти с некоммерческими организациями, по большей части, носит либо декларативный характер, либо направлено на индивидуальную поддержку отдельных НКО.

### **Социальный заказ – очевидное невероятно?**

Идея распределения государственных средств на конкурсной основе зародилась еще в 1994 году после тщетных попыток найти место некоммерческим организациям в системе госзаказа в некоммерческом секторе. Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» разработал концепцию нового закона «О государственном социальном заказе». В основе законопроекта лежит предложение значительную часть бюджетных и внебюджетных средств, выделенных на

социальные нужды, расходовать по принципу финансирования не ведомств, а целевых социальных программ, исполнителями которых могут быть и неправительственные организации, если они победят в конкурсе и с ними будет заключен договор (контракт) на выполнение социальных работ (услуг). Так появилось понятие социального заказа.

Несмотря на то, что понятие «социальный заказ» уже применялось в законодательстве, тем не менее, до сегодняшнего дня термин не имеет легализованного определения и однозначного понимания: ст. 31 Федерального закона "О некоммерческих организациях" называет социальный заказ в качестве формы взаимодействия НКО с органами власти, в ст. 18 Федерального закона «Об общественных объединениях» среди способов государственной поддержки общественных объединений значится и социальный заказ на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе.

К концу 1994 года первый вариант проекта был готов. При поддержке депутата Государственной Думы Российской Федерации Валерия Борщева была создана рабочая группа по доработке проекта, в которую вошли и представители многих некоммерческих организаций. Доработанный проект рассматривался на заседании Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций, где был полностью одобрен.

Правительство Российской Федерации отнеслось отрицательно к самой идее законопроекта, аргументируя это тем, что уже принятого закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» достаточно для правового регулирования отношений, связанных с оказанием услуг в социальной сфере. Процесс принятия законопроекта приостановился и возобновился уже после выборов нового состава Государственной Думы в Комитете по труду и социальной политике. Проект не получил одобрения Комитета, но работа по его совершенствованию продолжалась. Проект был разослан в регионы и получил ряд положительных откликов.

В феврале 1997 года прошли парламентские слушания, посвященные проекту Федерального закона «О государственном социальном заказе» в которых активное участие приняли некоммерческие организации. В рекомендациях участники парламентских слушаний отметили актуальность и своевременность законопроекта. На заседании Совета Государственной Думы РФ в июне 1997 года было принято

решение направить проект федерального закона «О государственном социальном заказе» в комитеты, комиссии Государственной Думы, депутатские объединения в Государственной Думе, Правовое управление Аппарата Государственной Думы для подготовки замечаний и предложений, а также на заключение в Правительство Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации и во второй раз не поддержало проект, вновь указав, что имеющейся нормативной базы достаточно для регулирования поднятой в проекте закона проблемы, никаких новых правовых норм он не создает и приведя новый аргумент "законопроект предполагает расширение возможностей предоставления исполнителям "социального заказа" различных налоговых и таможенных льгот и привилегий, что в условиях дефицита консолидированного бюджета не может быть рекомендовано для практического применения".

Отказ Правительства поддержать законопроект, хотя и не создает непреодолимого препятствия для его прохождения в Государственной Думе, является значительным отрицательным фактором для внедрения механизмов социального заказа на федеральном уровне, поскольку именно Правительство будет в дальнейшем исполнять принятый закон.

Ситуация с федеральным законопроектом подтолкнула активистов НКО во многих регионах России работать над законами субъектов Российской Федерации.

Поддержка на конкурсной основе имеет тенденцию к постоянному росту, 1997 год следует считать годом начала развития конкурсного «движения» (исследования САФ, 2001). Конкурсное распределение денежных средств было признано одним из способов борьбы с коррупцией, т.к. при таком подходе риск заинтересованности отдельных чиновников в распределении денежных средств в интересах той или иной конкретной организации сводится к минимуму.

К 1997 году некоммерческий сектор в России достиг такого количественного и качественного уровня, что появились предпосылки к возникновению конкуренции между организациями. То есть в одном регионе, на одной территории появилось несколько НКО, обладающих примерно равным потенциалом и действующих в одной и той же области. Таким образом, к 1997 году сложилась ситуация, когда 3-ий сектор и органы власти пришли к согласию о необходимости и взаимовыгодности распределения государственных средств на конкурсной основе.

Мурманская область – регион, имеющий ряд особенностей, которые послужили, как мне кажется, основой для рождения своеобразной формы взаимоотношений между властью и активными представителями общества.

Мурманская область расположена на северо-западе европейской части России. Почти вся территория лежит за северным Полярным кругом и располагается на Кольском полуострове. На юго-западе область граничит с республикой Карелия, на западе – с Норвегией и Финляндией. Площадь области – 145 тысяч кв. км. В Мурманской области 25 муниципальных образований, постоянное население на сегодняшний день почти 1 миллион человек, в городах области проживает 92 % населения, в городе Мурманске проживает половина населения области, средний возраст жителей области – 35 лет, образовательный статус жителей области очень высок.

### **Хроника диалога власти и третьего сектора в Мурманской области**

1991-1992 годы. Первый опыт налаживания отношений между властью и общественным сектором - подписание Соглашений о взаимодействии между политическими партиями Мурманской области и органами власти (от 15.10.91 и 08.06.92).

1994 год. Образовано Мурманское областное общественное Собрание, являющееся коллегиальным совещательным органом для выработки рекомендаций и предложений органам государственной власти по общественно-политическим, законодательным и социально-экономическим вопросам.

1997 год. Справедливости ради необходимо также отметить, что второе рождение эта форма взаимодействия власти и общества получила в 1997 году, когда в структуре администрации Мурманской области было создано подразделение, одной из функций которого было обеспечение, поддержка деятельности этой общественной инициативы. То есть на лицо был жест доброй воли региональной власти на диалог с обществом.

Основными достижениями Мурманского областного общественного Собрания являются – желание понять, осмыслить те процессы, которые происходили в стране и регионе в последние 10 лет, возможность высказать мнение по этому поводу и привнести свой интеллектуальный вклад в разрешение социальных проблем региона.



К достижениям Собрания можно также отнести и тот факт, что региональной властью осознана необходимость законодательной и, соответственно, финансовой поддержки общественных объединений. Рабочей группой Собрания в 2002 году подготовлен проект областного закона о такой поддержке и это уже не первая попытка законотворчества в этом направлении.

### **Хроника работы общественности над региональным законодательством о поддержке третьего сектора в Мурманской области**

1996 год. Постановление Администрации Мурманской области № 428 от 27.11.96 «О порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти и общественных организаций на территории Мурманской области».

1998 год. Проект Закона Мурманской области «О государственной поддержке деятельности общественных объединений в Мурманской области», подготовлен и был внесен депутатом Мурманской областной Думы Кононенко Т.А.

1998 – 1999. Проект Закона Мурманской области «О государственной и муниципальной поддержке общественных объединений», подготовленный рабочей группой Мурманского областного общественного Собрания.

2001 – 2002. Проект закона Мурманской области «О взаимодействии органов государственной власти Мурманской области и органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями», был внесен депутатом Мурманской областной Думы Ахрамейко В.Н.

2002 год. Проект Закона Мурманской области «О государственной поддержке общественных объединений Мурманской области», подготовлен представителями различных общественных объединений, обсужден на заседании Областного общественного Собрания, был внесен Губернатором Мурманской области в соответствии со ст. 3 Положения о Мурманском областном общественном Собрании.

## Так что же препятствует столь необходимому для общественных объединений законопроекту?

Историческая почва - психологический и социальный фактор, незрелость демократических институтов или фактор времени.

Переменам в стране 10 – 15 лет и сознание людей не может измениться столь стремительно. Одно из основных отличий человека советского было постоянное ожидание, что власть, работодатель, кто-то другой обязаны решать все его проблемы. Иллюстрацией подобной позиции может служить проведенный весной 2002 года школьниками-членами экологической организации «Чистый Север», опрос жителей Североморска. Ребята задавали всего два вопроса: 1. Считаете ли Вы необходимым сортировку бытового мусора на пищевые и не пищевые отходы? 2. Будете ли вы сортировать свой мусор? Поразительно то, что на первый вопрос утвердительно ответили 100 % опрошенных, а на второй лишь 14 %.

Существует проблема признания 3-го сектора властью и бизнесом. В последние годы ситуация меняется в лучшую сторону, однако во многих регионах власть по-прежнему старается «не видеть» НКО. В ряде регионов НКО и бизнес-структуры начали контактировать, возросла доля пожертвований, тем не менее, в целом взаимодействие с властью и бизнесом пока носит скорее несистемный и хаотический характер.

Третий сектор не известен и населению страны. По данным фонда «Общественное мнение», в мае 2001 года 55 % россиян при опросе сообщила, что слышат понятие «гражданское общество» впервые, 44 % «что-то» о нем слышали.

Политическая система сегодняшней России также находится в процессе становления, тогда как, например, в США политическая система сформировалась 200 лет назад, общественный сектор 80 лет назад. В России до 1985 советское время, с 1985 переходный период, то есть, можно сказать, что общественный сектор формируется лишь в последние 10-15 лет.

## Заключение

Еще Герцен А.И. писал, что «новое надобно созидать в поте лица, а старое само продолжает существовать и твердо держится на костылях привычки».

Изменения в российском обществе поражают воображение. По оценкам скептиков гражданское общество появится в России лет так через 100 или 200. По прикидкам оптимистов, к которым отношусь и я, лет через 30 – 50. Однако до идеальных межсекторных отношений российскому обществу еще очень далеко.

Основную свою обязанность – обеспечение правовой основы деятельности некоммерческого, 3-го сектора – государство выполнило не в полной мере. Сомнительно, что здесь присутствовал злой умысел, скорее это болезнь роста. Тем не менее, проблемы, недостатки действующего федерального законодательства в отношении некоммерческих организаций есть объективная реальность:

- Законов просто много (~ 10), для сравнения в США всего 2, один регулирует налогообложение НКО, второй закон о лоббировании, т.е. регулирует участие НКО в политической сфере;

- Нет увязки этих законов с налоговым законодательством. Налоговый Кодекс не делает различий между коммерческими и некоммерческими организациями, если последние ведут предпринимательскую деятельность. Отсутствует четкое разграничение между целевой некоммерческой и предпринимательской деятельностью, не существует унифицированных налоговых правил, учитывающих особенности НКО;

- Нет единых подходов в определении территориальной сферы деятельности региональных и местных общественных объединений. (Подразумевается, что этот момент должен быть отрегулирован региональным законодательством);

- Не совершенен механизм регистрации (политические партии, профсоюзы, муниципальные учреждения культуры и образования вносятся в один реестр с общественными или некоммерческими организациями);

Только устранив вышеперечисленные недостатки федерального законодательства можно надеяться на создание благоприятной среды для формирования гражданского общества и 3-го сектора, как основной его части. Идея принятия федерального закона «О социальном заказе» лишь частично разрешила бы проблемы созданные действующим законодательством в отношении общественных объединений.

По выше названным причинам необходимость региональных законов о поддержке НКО дело довольно сомнительное. Разумеется, хуже от их принятия не будет, они не помешают, но и не изменят ситуацию в

лучшую сторону. Кроме того, существует реальная опасность принятия законов – деклараций, решающих одномоментные политические задачи. Именно по этой причине не имеет значения содержание выше названных законопроектов мурманского региона. Такие законы не решают главной проблемы - не дают конкретных механизмов диалога власть-бизнес-НКО для создания надежной финансовой основы деятельности 3-го сектора. Для создания же практических механизмов необходимо всего лишь желание, воля, ОСОЗНАНИЕ властью необходимости, выгоды таких отношений, а имеющейся правовой базы для этого вполне достаточно.

### **Что будет дальше или любимый русский вопрос «что делать?»**

Сложное социально-экономическое положение в стране, слабая материальная и финансовая база, трудности существования в рамках российского законодательства нашими общественными объединениями компенсируется народным принципом «голь на выдумку хитра» и чаще всего, по этим же причинам, находится в информационной сфере. Именно такая деятельность российских общественных объединений на сегодняшний день, представляется наиболее эффективной, так как существуют объективные потребности в российском обществе:

- в ломке устоявшихся стереотипов.
- в разъяснении выгод межсекторного взаимодействия.
- в создании положительного имиджа 3-го сектора в том числе и с целью расширения источников финансовой поддержки, ведь денежные и материальные ресурсы могут быть получены не только от государства, а также из бизнес-структур и от населения.