



ЕВРОПЕЙСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ  
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

**Анна Тарасенко**

Между общественным спросом  
и финансовой поддержкой  
антрепренеров: развитие  
некоммерческого сектора  
в сравнительной перспективе

Препринт М–15/10

**Центр исследований  
модернизации**



Санкт-Петербург  
2010

УДК 338.46  
ББК 65.49  
Т19

**Тарасенко А. В.**

**Т19 Между общественным спросом и финансовой поддержкой антрепренеров: развитие некоммерческого сектора в сравнительной перспективе** / Анна Тарасенко : Препринт М-15/10. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2010. — 24 с. — (Серия препринтов; М-15/10; Центр исследований модернизации).

В российских исследованиях некоммерческого сектора преобладают работы, которые призваны оценить вклад некоммерческих объединений и других общественных инициатив в процесс принятия решений и управления в целом. Такой ракурс анализа характерен и является приоритетным в рамках концепции гражданского общества, которая получила широкое распространение в 1990-е годы в нашей стране. Однако анализ теорий развития некоммерческого сектора в странах Европы и Америки показывает, что эта функция некоммерческих организаций (НКО) находится на периферии. Основная роль НКО состоит в производстве и предоставлении широкого спектра услуг. При этом значимыми для развития «третьего» сектора являются такие характеристики, как направленность их деятельности, структура организаций, источники финансирования. Соответственно в качестве ведущих факторов рассматриваются общественный спрос на предоставляемые услуги, наличие заинтересованных антрепренеров, оказывающих поддержку организациям, и благоприятная структура политических возможностей.

Автор выражает признательность Центру Изучения Германии и Европы Санкт-Петербургского государственного университета и Елене Белокуровой за предоставленную возможность работать в библиотеке университета Билефельда (Германия) в процессе подготовки препринта.

*Информация об авторе:* Тарасенко Анна Васильевна — магистр политологии Европейского университета в Санкт-Петербурге, стипендиат Центра исследований модернизации (ЕУСПб); ataraskenko@eu.spb.ru.

© Анна Тарасенко, 2010

В феврале 2010 года на сайте Общественной палаты РФ (ОП РФ) был опубликован очередной (четвертый по счету) доклад «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» (Доклад, 2009) который призван оценить итоги деятельности некоммерческих организаций и формы их взаимодействия с органами власти за 2009 год. В подготовке этого доклада участвовали московские и региональные специалисты: эксперты и целые исследовательские институты. Поэтому можно сказать, что текст доклада отражает основные представления и подходы к анализу некоммерческого сектора в России. Несмотря на широкое разнообразие участников, можно констатировать, что до сих пор представления экспертного и научного сообщества о некоммерческом секторе в России не ушли дальше определения его «силы» или «слабости», касается ли это количества НКО, степени их вовлеченности в процесс принятия политических решений или участия в их реализации.

Во многом это происходит потому, что в исследовательской литературе и аналитических работах преобладает точка зрения, согласно которой состояние некоммерческого сектора в России оценивается с позиции *tabula rasa*. Сотрудники исследовательской группы «ЦИРКОН», которые принимали активное участие в подготовке доклада ОП РФ в 2008 и 2009 годах, убеждены, что «обоснованных гипотез о характере влияния этих условий (правовых, политических, экономических и социальных. — *A.T.*) на развитие гражданского общества в настоящее время крайне мало» (Задорин и др., 2009: 144). Тот факт, что эксперты выбрали в качестве сетки координат для своего исследования концепцию гражданского общества, на деле исследуя некоммерческий сектор, уводит авторов в полемику о его необходимых характеристиках и роли в демократическом процессе. По итогам исследования перед нами предстает одномерная картина российского некоммерческого сектора, который остро нуждается в поддержке и финансировании со стороны государства.

В результате таких исследований некоммерческий сектор в России остается поверхностно изученным феноменом, за которым прочно закреплено

определение «слабый» или «неразвитый». Вместе с тем рассматриваемый объект является чрезвычайно разнообразным по структуре и составу участников, и в силу политических и социально-экономических причин он неравномерно вовлечен как в общественно значимую деятельность, так и в процесс управления. Совершенно очевидно, что требуется дифференцированный подход к изучению сложившихся составляющих частей некоммерческого («третьего») сектора и объяснению особенностей их функционирования. Для более полного понимания процессов, происходящих в России, я обратилась к анализу развития некоммерческого сектора в других странах, где основные движущие механизмы и условия формирования групп интересов были заложены еще в XIX–XX веках и были связаны с процессами экономической и политической модернизации.

### **Факторы развития некоммерческого сектора в странах Европы и в Америке**

Институциональное оформление групп интересов и вовлечение их в процесс управления являются важным эволюционным этапом общественного и политического развития государства. Исследователи отмечают важную функцию, которую выполняют заинтересованные группы, — согласование потенциально конфликтных интересов, что при прочих благоприятных условиях может способствовать повышению эффективности процесса управления. Поэтому во многом проникновение в политическую систему «других первостепенных и второстепенных социальных групп» рассматривается в качестве одного из показателей политической модернизации (Rogowski, Wasserspring, 1971: 6). Речь идет о том, что структурирование различных интересов позволяет ненасильственным путем улаживать конфликты, перманентно возникающие между чиновниками, политиками, коммерческими и некоммерческими организациями. Развитые государства стремятся к стабильности, поэтому вынуждены создавать механизмы общественного участия и реализации политического курса, которые бы согласовывали и учитывали разнообразные интересы (прежде всего, в рамках парламента). Несмотря на то что влияние некоммерческих организаций на становление демократического политического режима до сих пор оспаривается исследователями (Uhlin, 2009: 271), **можно констатировать, что их развитие способствует общественному участию и включению граждан в решение общественно значимых вопросов.**

Ряд исследователей придерживаются точки зрения, что некоммерческий сектор в странах Запада является продуктом демократии и капитализма (The nonprofit sector, 1978: 27). В рамках этого подхода НКО, совокупность

которых и составляет некоммерческий сектор, рассматриваются в качестве формализованных структур, имеющих законодательно закрепленные основания своей деятельности. Таким образом, в рамках данного подхода некоммерческий сектор является атрибутом современного демократического государства, где общественные инициативы институционализированы и зачастую вовлечены в политический процесс и государственное управление. В данной работе я использую более широкое понятие некоммерческого сектора. Это оправдано с методологической точки зрения, так как позволяет проанализировать условия формирования некоммерческих по своей сути организаций, которые (хотя и не имели формального юридического статуса) активно развивались в XIX–XX веках в Европе и Америке.

В данной работе НКО рассматриваются как частный пример групп интересов, понимаемых как «организации, независимые от политической системы, которые стремятся повлиять на процесс управления» (Andrews, Edwards 2004: 481). Понятие «гражданское общество» сознательно не используется, поскольку оно несет определенную идеологическую нагрузку (взаимосвязь с демократическим политическим режимом) и заостряет внимание на таких аспектах, как политическая культура и социальный капитал. Вместе с тем в фокусе данной работы находятся процессы, которые проходили зачастую в недемократических условиях. Кроме того, понятие гражданского общества более широко и зачастую включает в себя иные, менее организованные формы общественного участия (например, общественные движения), которые не являются объектом рассмотрения в данной работе.

Доминирующим в современной исследовательской литературе является подход, который определяет некоммерческий сектор через такие отличительные характеристики, как негосударственный и некоммерческий род деятельности. Несмотря на то что в реальной жизни эти границы в существенной мере размываются, конфликтный потенциал между государственным и некоммерческим сектором продолжает оставаться важным объяснительным фактором для теорий возникновения и развития «третьего» сектора.

В качестве отправной точки я использую определение некоммерческого сектора, данное Лестером Саламоном и Хельмутом Анхейером (Salamon, Anheier, 1996: 2), которые выделяют несколько его характеристик:

- определенная степень институционализации (НКО имеют определенную структуру);
- институциональная независимость от государства (при этом организации могут иметь государственную поддержку и чиновники могут занимать должности в НКО);
- доходы от деятельности НКО не распределяются между членами организации или ее владельцами;
- самоуправляемость (значительная степень внутренней автономии);

— волонтерство составляет значительную часть привлекаемой рабочей силы.

В современном обществе существует большое разнообразие организационных форм некоммерческих организаций, которые также существенно различаются по видам деятельности. Существует множество классификаций НКО. Для данной работы важно разделение по направленности деятельности, так как это во многом определяет роль общественной организации в процессе управления:

— **организации общего блага** создаются для обеспечения интересов ограниченного круга граждан (профсоюзы, социальные и спортивные клубы);

— **благотворительные организации** при помощи альтернативных источников финансирования поставляют эксклюзивные услуги, которые государство не в состоянии предоставить;

— **группы давления** сами не обеспечивают свои интересы, но стремятся повлиять на правительство с тем, чтобы оно удовлетворило их требования (The non-profit sector, 1978: 44).

По сути, первые два типа организаций (организации общего блага и благотворительные) осуществляют сходную деятельность, а именно предоставляют разного рода социальные услуги. В основном они различаются по способу финансирования (членские взносы, пожертвования, бюджетные средства или гранты) и целевой аудитории (члены организации или все потенциальные бенефициарии). Группы давления также могут предоставлять услуги (например, консультации), но приоритетным направлением их работы является лоббирование интересов. Таким образом, на основании приведенной общей классификации можно выделить две основные функции, которые выполняют некоммерческие организации: (1) предоставление социальных услуг и (2) представительство интересов (Andrews, Edwards, 2004: 484). Конечно, организации, предоставляющие услуги, могут лоббировать прохождение закона или принятие программы, и, наоборот, лоббистские структуры могут осуществлять общественно значимую активность. Однако аналитическое разграничение этих функций необходимо для того, чтобы показать специфику условий развития разного вида организаций. Обратимся к рассмотрению сферы услуг, которые предоставляют НКО, тем более что эта функциональная составляющая некоммерческого сектора стала развиваться раньше и является во многих странах доминирующей.

Согласно сравнительному исследованию, проведенному в семи странах (США, Япония, Германия, Франция, Великобритания, Италия и Швеция), 75 % некоммерческих организаций вовлечены в четыре основных направления деятельности: образование, исследования, здравоохранение, социальная работа и организация досуга (Salamon, Anheier, 1996: 8). Причем ситуация в разных странах различается. В таких странах, как Япония и Великобрита-

ния, доля организаций, ориентированных на образование и исследования, составляет 40 и 43 % соответственно, в то время как в США и Германии наибольшее распространение получили организации в сфере здравоохранения (53 и 35 % соответственно). Широкое распространение НКО в сфере здравоохранения в Соединенных Штатах объясняется тем, что американские больницы имеют статус некоммерческих учреждений. Италия и Франция демонстрируют доминирование организаций, предоставляющих социальные услуги: 25 и 30 % соответственно. Следующая по степени доминирования профиля НКО находится образовательная сфера. В Швеции (27 %) и Венгрии (57) большинство некоммерческих организаций ориентированы на культурную и досуговую сферу деятельности. Как показывает проведенное исследование, предоставление услуг действительно занимает значительную долю активности некоммерческого сектора в разных странах.

Кроме того, существует наблюдение, согласно которому в некоторых странах граждане предпочитают участвовать в деятельности некоммерческих организаций, связанных с правительством (например, в Германии), в других — в независимых НКО (США). Эти особенности отражаются в структуре финансирования некоммерческих организаций. Так, в Германии и во Франции правительственная поддержка составляет значительную часть доходов НКО (41 %). В целом порядка 10 % их дохода составляют пожертвования, 49 — доходы от продажи услуг (Salamon, Anheier, 1996: 10). Таким образом, хотя некоммерческий сектор в разных странах имеет некоторые общие закономерности развития (как, например, преобладание объединений, предоставляющих социальные услуги населению), но, вместе с тем, есть и отличительные особенности. Какие же факторы позволяют объяснить вариации в объеме предоставляемых некоммерческим сектором социальных услуг и в особенностях взаимодействия с государством?

В западной исследовательской литературе преобладает парадигма, которая рассматривает некоммерческий сектор и государство в качестве альтернативных механизмов удовлетворения общественных потребностей. Теория «несостоятельности» государства или рынка («market failure» or «government failure» theory) исходит из того, что рынок и государство имеют ограничения в производстве социальных услуг, ориентируясь на среднего гражданина («потребителя» этих благ). Особенно в странах с гетерогенным по составу обществом правительству сложно удовлетворить все потребности. Для удовлетворения нарастающего общественного спроса создаются специальные общественные институты.

Проведя сравнительное исследование, Саламон и Анхейер подтвердили влияние этнолингвистической гетерогенности общества на размер некоммерческого сектора. Две страны: Италия и Швеция «выпадают» из этой динамики. Однако эти страны имеют более высокий уровень культурного раз-

нообразия, чем Япония и Великобритания (в этих странах некоммерческий сектор значительно меньше по своему размеру) (Salamon, Anheier, 1996: 24). Вместе с тем при включении в анализ данных не только о волонтерах, но и об оплачиваемых позициях в некоммерческом секторе Швеция перестает быть исключением. По мнению исследователей, фактор гетерогенности является только частью объяснительной модели.

Теория «предложения» («**supply-side theory**») в некоторой степени дополняет описанную интерпретацию «несостоятельности» государства и рынка, указывая на то, что одним из условий появления общественных объединений является наличие «социальных и политических антрепренеров», которые имеют особые стимулы создавать или поддерживать НКО для удовлетворения социального спроса. Такими антрепренерами становятся значимые политические акторы. Ведущим антрепренером, заинтересованным в появлении общественных объединений, производящих социальные услуги, в ряде стран является церковь, в то время как для правозащитных объединений таким антрепренером часто становятся фонды и предприятия крупного бизнеса. Существует несколько концепций, которые объясняют появление антрепренеров, заинтересованных в создании и поддержке НКО. Обобщая, можно выделить две причины: рост профессионализма и благосостояния среднего класса, что способствует альтруистическому поведению, а также политический мотив — стремление сохранить контроль над социально нестабильной ситуацией (подробнее).

Показательным и, как это часто бывает в случае с Соединенными Штатами Америки, классическим примером здесь может служить увеличение числа общественных движений и разнообразных групп интересов в 1960-е годы в Америке. Этот процесс происходил на волне успешных антивоенных протестов и борьбы за гражданские права (прежде всего, представителей этнических, расовых и сексуальных меньшинств). Среди причин общественных волнений исследователи называют общую неудовлетворенность правительством и двухпартийной системой, которая способствовала тому, что бизнес стал ведущей силой в процессе принятия решений (Berry, 1993: 32). Используя общественные настроения, некоторые политические партии инкорпорировали популярную риторику в свои политические программы. Таким образом, произошла институционализация общественного протеста. Тем не менее эти процессы способствовали развитию не только политически и идеологически окрашенных групп. Наравне с ними стали появляться организации потребителей, экологические объединения и т. д. Эти группы интересов получили поддержку крупных благотворительных фондов, что сыграло ключевую роль в их дальнейшем развитии. Примером здесь может служить программа Фонда Форда, поддерживающая законы, отражающие общественные интересы. Эти процессы имели значительные последствия:



так, исследования, проводимые в Вашингтоне, показали, что 40 % групп интересов были созданы в 1960-е годы и только 25 % — после 1970-х годов (Ibid.: 33).

Исследователи, подробно изучавшие эффекты деятельности антрепренеров, отмечают, что количество правозащитных организаций и сфера их деятельности определяются, с одной стороны, структурой (составом) НКО, с другой — особенностями политических антрепренеров, которые поддерживают организацию. Эта закономерность имеет и обратный эффект: на стадии возникновения общественных организаций патронаж может стимулировать соперничество между волонтерами за оплачиваемые позиции и поощряет видение организации как производящей услуги, а не как защищающей интересы проекта, требующего волонтерского участия (The non-profit sector, 1978: 307). Поэтому исследователи уделяют большое внимание внутренней организации и структуре НКО как фактору их эффективной и стабильной деятельности. Так, было выявлено, что рост профессионализма членов организации способствует ее формализации (Andrews, Edwards, 2004: 489).

Пример Соединенных Штатов демонстрирует значимость не только патронажа политических антрепренеров, но и благоприятных политических возможностей. Теория структуры политических возможностей позволяет учитывать фактор благоприятных политических условий для выдвижения общественных требований и их включения в повестку дня. Действительно, многие исследователи (например, Doug McAdam) полагают, что появление новых правозащитных организаций в конце 1950-х годов в Америке было связано с благоприятными условиями для защиты политических прав афроамериканцев (The non-profit sector, 1978: 298) на фоне нарастающего общественного недовольства и нестабильности правительства. В этих условиях НКО могут служить инструментом мобилизации общественных ресурсов для отстаивания интересов тех или иных социальных групп.

Важным стимулом для институционализации и дальнейшего развития некоммерческих организаций в США послужило принятие закона об общественных интересах, который стал юридическим основанием для роста числа правозащитных организаций, вовлекаемых в судебную практику и публичную деятельность от лица групп интересов, не представленных до этого времени в политике и управлении. Среди важных внешних условий развития некоммерческого сектора рассматривается также налоговое законодательство, которое может стимулировать производство некоммерческим сектором социальных благ. Так, Саламон и Анхейер приводят следующие данные по экономическому вкладу некоммерческого сектора в ВВП (табл. 1).

**Таблица 1**  
**Доля некоммерческого сектора в ВВП, 1990 (Salamon, Anheier, 1996)**

Страна	Доля некоммерческого сектора в ВВП страны, %
Венгрия	1,3
Италия	2,0
Япония	3,2
Франция	3,3
Германия	3,6
Швеция	4,0
Великобритания	4,8
США	6,4
В среднем	3,6

Согласно расчетам Саламона и Анхейера, доля граждан, трудоустроенных в некоммерческом секторе, в различных странах примерно следующая: 0,8 % всей рабочей силы в Венгрии, 6,9 в США, средний показатель для восьми стран 3,3 % (Salamon, Anheier, 1996: 6; см. также табл. 2). Низкие показатели трудоустройства отмечены также в Италии, Японии и Швеции, а в Германии, Великобритании и Франции этот показатель значительно выше среднего (Там же). При этом если учитывать привлечение волонтеров, то Швеция попадает на первое место:

**Таблица 2**  
**Трудоустройство, обеспечиваемое некоммерческим сектором (Salamon, Anheier, 1996)**

Страна	Трудоустройство, обеспечиваемое некоммерческим сектором (в процентах от общего показателя трудоустройства)	
	Оплачиваемые позиции	Оплачиваемые и волонтерские позиции
Венгрия	0,8	2,1
Италия	1,8	2,9
Швеция	2,5	8,3
Япония	2,5	2,5
Германия	3,7	6,1
Великобритания	4,0	–
Франция	4,2	6,8
США	6,9	12,8

Теория социального происхождения (social origins theory) позволяет объяснить формирование различных типов «режимов» некоммерческого сектора, определяя его в качестве результата двух факторов: расходы государства на социальные нужды и масштаб деятельности некоммерческого сектора (табл. 3).

**Таблица 3**  
**Виды режимов некоммерческого сектора<sup>1</sup>**

Доля государственных расходов на социальное обеспечение (вычисляется в процентах от ВВП)	Доля оплачиваемых рабочих мест в некоммерческом секторе (вычисляется в процентах от общей численности рабочей силы)	
	Низкая	Высокая
Низкая	<i>Этатистская модель (statist)</i> Япония	<i>Либеральная модель (liberal)</i> США Великобритания
Высокая	<i>Социально-демократическая модель (social democratic)</i> Швеция, Италия	<i>Корпоративистская модель (corporatist)</i> Германия, Франция

Таким образом, исследование позволило выявить зависимость между долей предоставляемых некоммерческим сектором рабочих мест и расходов государства на социальные нужды (Salamon, Anheier, 1996: 26). Ранжирование (низкая–высокая) степени государственных расходов на социальные нужды и доли трудоустроенного населения в некоммерческом секторе дано в по сравнению со странами, включенными в сравнительный анализ.

Исследователи объясняют полученные результаты следующим образом. В США, как и в Великобритании, ведущие политические силы не поддерживали идею государства благосостояния, поэтому для удовлетворения социальных потребностей в этих странах стали формироваться те общественные объединения и заинтересованные группы, которые и брали на себя функцию защиты интересов определенных социальных групп. В Италии и Швеции уровень расходов государства на социальные нужды относительно высокий, в то время как объем некоммерческого сектора (измеряемый долей занятых в этой сфере работников) сравнительно низкий. Этот подход рассматривает ту часть некоммерческого сектора, которая производит социальные услуги.

<sup>1</sup> Salamon L.M., Anheier H.K. Social origins if civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally. The John Hopkins University, 1996 ([http://ccss.jhu.edu/pdfs/CNP\\_Working\\_Papers/CNP\\_WP22\\_Origins\\_1996.pdf](http://ccss.jhu.edu/pdfs/CNP_Working_Papers/CNP_WP22_Origins_1996.pdf)).

Вместе с тем правозащитная деятельность и «досуговые» организации, или объединения по интересам, которые активно привлекают волонтеров, в данном случае не учитывались.

В начале XIX века государство в Германии, поддерживаемое сильными землевладельцами, создавало государственную систему социального благосостояния, в которой значительную роль играла церковь. Результатом стало формирование принципа «субсидиарности», который состоял в том, что ответственность за решение социальных проблем лежит на местных объединениях, прежде всего, это церковные институты, организации соседства (neighborhood) и других социальных групп (Salamon, Anheier, 1996: 33). Таким образом, сложились тесные рабочие взаимоотношения между государством и некоммерческими организациями, что способствовало развитию государства благосостояния и значительного (по объему привлекаемых рабочих мест) некоммерческого сектора.

В конце XVIII века во Франции правящая элита разрушила волонтерские институты, созданные церковью, и предприняла попытки создать государство благосостояния за счет собственных денежных средств. Однако деятельность католических школ начального и среднего образования не была подорвана. Кроме того, примерно в это же время возникли общественные организации и гражданские инициативы, которые стали активно развиваться. Таким образом, государственная социальная политика развивалась наравне с некоммерческим сектором, до тех пор, пока в 1980-е годы правительство, где большинство позиций занимали социалисты, не предприняло успешную попытку привлечь некоммерческие организации для осуществления государственной социальной политики, оказывая финансовую помощь общественным организациям. Новая политика привела к формированию тесных взаимоотношений между государством и некоммерческим сектором, которые напоминают традиционные корпоративистские режимы (Salamon, Anheier, 1996: 34).

Рассмотренные теории и эмпирические исследования позволяют выявить несколько важных факторов, которые определяют траекторию развития некоммерческого сектора в разных странах. Теория «несостоятельного» государства в совокупности с теорией предложения демонстрируют значимость гетерогенности общества в качестве условия возникновения спроса на удовлетворение тех или иных потребностей со стороны определенных социальных групп, что способствует развитию общественных инициатив. Опыт Соединенных Штатов и европейских стран показывает, что наличие заинтересованных антрепренеров, способных финансировать и оказывать разного рода поддержку некоммерческим объединениям, чрезвычайно важно как для становления организаций, предоставляющих социальные услуги, так и для правозащитных объединений. На более раннем этапе развития некоммерче-

ского сектора роль такого антрепренера выполняла церковь, а позже — значимые политические акторы и бизнес. Как следует из рассмотренных примеров, некоммерческие организации начали выполнять функции предоставления социальных услуг значительно раньше, чем функции представительства интересов. Независимо от степени общественной дифференциации, в том или ином объеме компонент, связанный с предоставлением социальных услуг, всегда присутствует в деятельности некоммерческого сектора. В то же время для развития правозащитных организаций недостаточно благоприятных социальных условий — здесь наиболее важным фактором оказываются политические возможности для общественного участия.

Насколько значимы выявленные закономерности для изучения условий развития российского некоммерческого сектора? На этот вопрос позволит ответить анализ особенностей общественных организаций в России и факторов их развития.

## **Российский случай: мозаика некоммерческого сектора**

При анализе некоммерческого сектора в российской политической науке наибольшее распространение получила концепция взаимозависимости (*interdependence theory*), согласно которой между государством и некоммерческим сектором должны существовать партнерские отношения, так как НКО являются более гибкими структурами, проявляющими активность в тех сферах общества, где государство не мобилизует свои ресурсы. В этом смысле некоммерческие организации являются своеобразными экспериментальными площадками для правительства. Например, такие управленческие стратегии, как **«new public management»**, вначале были апробированы в некоммерческом секторе и лишь затем перенесены в сферу государственного управления. В 1990-е годы преобладание этой риторики, очевидно, было связано с повсеместным распространением концепции гражданского общества, которая подчеркивала позитивный вклад гражданских инициатив и общественных организаций для демократического развития страны. Вместе с тем тенденции последних лет позволяют усомниться в адекватности использования этих концепций для объяснения российских реалий.

Исследования «третьего» сектора в посткоммунистических странах подчеркивают ряд особенностей. Прежде всего, это низкий уровень поддержки НКО среди населения, а также недоверие между организациями, работавшими в условиях авторитарного режима, с одной стороны, и новыми общественными объединениями — с другой (Howard, 2003: 72; Uhlin, 2009: 274). Используя рассмотренные теории и опыт западных стран, попытаемся объяснить причины этих особенностей.

В 1990-е годы российский некоммерческий сектор переживал стадию своего становления: увеличилось количество общественных объединений, возросло разнообразие форм и сфер их деятельности. Наравне с существовавшими традиционными НКО — «добровольными общественными организациями», которые существовали в советское время (такие, как советы ветеранов войны и труда, общества инвалидов и т. д.), — стали появляться новые общественные объединения (прежде всего, это экологические, правозащитные и культурно-просветительские организации). Помимо этого, стали возникать и благотворительные организации, которые получали финансирование из-за рубежа и стремились оказывать помощь особо нуждающимся социальным группам, которым государство в то время не имело возможности помочь (Белокурова, 1999: 278). Зарубежные гранты для НКО в сфере социальной политики часто имели обязательным условием реализации проекта их сотрудничество с органами власти и во многом были направлены на развитие инфраструктуры для решения острых социальных проблем.

Еще одним направлением финансирования со стороны западных фондов стало правозащитное движение. Основная цель этих проектов состояла в развитии независимых от государства общественных организаций. Во многом это направление финансирования провоцировало возникновение предложения со стороны НКО на услуги, которые не имели значительного спроса среди граждан. Как отмечает Сара Хендерсон, цели и задачи некоммерческих организаций отражали повестку дня иностранных фондов (Henderson, 2002: 142). Таким образом, между существующими организациями разворачивалась конкуренция за довольно ограниченные государственные и зарубежные ресурсы. В результате приток зарубежного финансирования и общая нестабильная экономическая ситуация в стране способствовали формированию раскола между «имущими» и «неимущими» некоммерческими организациями. Прежде всего, это проявлялось в том, что получавшие финансирование от зарубежных фондов новые организации часто могли позволить себе не сотрудничать с российскими органами власти, в то время как традиционным организациям, имеющим старые связи с региональными властями, приходилось постоянно обращаться к ним за помощью, которую не всегда удавалось получать. Эта особенность была свойственна российским некоммерческим организациям в 1990-е годы. Вместе с тем важным трендом 2000-х годов стало не сглаживание различий между общественными объединениями, а еще большее расслоение и даже институционализация различий между ними.

Если попытаться охарактеризовать описанные события с точки зрения теории «несостоятельности» государства и теории предложения, то западные фонды могут быть описаны в терминах своеобразных политических антрепренеров. Основной мотив поддержки некоммерческих организаций

состоит в стремлении снизить возможности возникновения социального конфликта. С одной стороны, западные фонды были заинтересованы в том, чтобы в России не произошла гуманитарная катастрофа, и поэтому они поддерживали организации, предоставляющие социальные услуги. С другой стороны, было важно, чтобы российская политическая система развивалась в демократическом русле, и поэтому иностранные фонды поощряли проекты, ориентированные на защиту прав граждан. В то же время интерес западных фондов в поддержке некоммерческого сектора был и остается опосредованным, так как они не являются значимыми политическими акторами внутри страны. Согласно теории, «патронаж без внутренней поддержки способствует формированию подхода к НКО как к “профессиональным производителям услуг”, что ослабляет правозащитный компонент» в их деятельности (The non-profit sector, 1978: 304). Таким образом, организации, созданные на волне притока финансирования из западных фондов, скорее формировались в качестве производящих общественные услуги. Вместе с тем филантропия является основой для формирования профессиональных правозащитных организаций (Andrews, Edward, 2004: 489). Эта проблема особенно остро встает перед российскими НКО в настоящее время, когда такие крупные зарубежные фонды, как Фонд Форда и Фонд Сороса, прекратили свою деятельность в России. Не имея практики привлечения волонтеров и разнообразных источников финансирования, правозащитные организации оказываются в сложной ситуации, поскольку они лишаются основного заинтересованного актора — антрепренера.

Социологические опросы, проведенные такими организациями, как Государственный университет–Высшая школа экономики и Левада-центр, свидетельствуют о том, что граждане скорее склонны доверять государственным институтам, нежели общественным организациям. Патерналистский характер взаимоотношений с органами власти способствует широкому распространению феномена GONGO (government-organized nongovernment organizations). Создание некоммерческих организаций при финансовой и инфраструктурной поддержке государства является довольно распространенной практикой в современных демократиях. Однако в России она влечет за собой злоупотребления при распределении среди НКО государственных средств (например, социальных заказов), что, несомненно, подчеркивает и провоцирует разобщенность между некоммерческими организациями. Важно и то, что поддержку со стороны государства получают чаще всего организации, ориентированные на социальную защиту таких групп населения, как пенсионеры, инвалиды, ветераны и т. д. Иными словами, некоммерческие организации, предоставляющие социальные услуги, оказываются востребованы российским государством, и можно предположить, что именно они в большей степени востребованы гражданами.

Что касается политических возможностей, то развитие некоммерческого сектора в России условно можно разделить на два периода. В 1990-е годы важным стимулом развития общественных объединений стало принятие законодательства, регулирующего их деятельность. В 1995 году были приняты такие принципиально важные законодательные акты, как Федеральные законы «Об общественных объединениях» (от 19 мая 1995 г., № 82-ФЗ), «О некоммерческих организациях» (от 12 января 1996 г., № 7-ФЗ), «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (от 11 августа 1995 г., № 135-ФЗ). Значимым ограничением, тем не менее, было несоответствие федерального и регионального законодательства. В целом структура политических возможностей позволяла как социально ориентированным, так и правозащитным организациям выбирать различные формы работы и взаимодействия с органами власти. В этот период для некоммерческих организаций не существовало политических ограничений их деятельности.

Со вступлением Владимира Путина на пост Председателя Правительства РФ в 1999 году политика в отношении некоммерческого сектора стала меняться. Став Президентом, Путин охарактеризовал роль общественных организаций следующим образом: «...помощь государству в осуществлении государственных программ, поддержка проводимого политического курса и сотрудничество между организациями для минимизации деятельности “экстремистских” элементов в публичной жизни» (Richter, 2009: 45). Это видение некоммерческого сектора последовательно реализуется в проводимой политике российского государства: социально-ориентированные некоммерческие организации получают доступ к новым каналам общественного участия (общественные палаты и другие консультативные органы в регионах), в то время как правозащитные объединения подвергаются административному давлению.

Так, одним из первых шагов на пути реализации новой политики государства по отношению к НКО стала процедура их перерегистрации. В 1999–2002 годах впервые Министерством юстиции РФ была реализована процедура перерегистрации всех общественных организаций. По данным Центра развития демократии и прав человека, в регионах России было подано 1300 исков в суд о ликвидации общественных объединений (Неправительственные, 2008: 16). Проведенные проверки выявили множественные нарушения в ведении делопроизводства некоммерческих организаций: не велись протоколы заседаний коллегиальных органов или решения вообще принимались без соответствующих общих заседаний, организации изменяли место нахождения без уведомления государственных органов, и т. д. Многие организации были признаны фиктивными на том основании, что они не предоставляли в регистрирующий орган ежегодные сведения о продолжении своей деятельности.



Эксперты также отмечают, что Минюст стал отказывать в перерегистрации организациям, которые обозначали в своих уставных целях «защиту прав человека». Среди них можно назвать такие известные НКО, как коалиция «Экология и права человека», Фонд защиты гласности, Общественный фонд «Гласность», Правозащитный центр «Мемориал», Московский исследовательский центр по правам человека, Комитет содействия международной защите, Движение «Солдатские матери России» и другие. Минюст аргументировал отказ в перерегистрации тем, что, по Конституции, защита прав человека является обязанностью государства и поэтому правозащитные организации не имеют права самостоятельно защищать права человека, а должны лишь «содействовать» и «помогать» государству и профессиональным юристам в защите прав человека (Неправительственные, 2008: 16). Эти факты свидетельствуют об избирательности органов государственной регистрации в отношении некоммерческих организаций, среди которых правозащитные и экологические объединения подвергаются большему административному прессингу, что, несомненно, только усиливает раскол в некоммерческом секторе (Гражданское общество... 2009).

Параллельно с перерегистрацией НКО Кремль объявляет о созыве Гражданского Форума в 2001 году. Создание в 2004 году Общественной палаты РФ и начало масштабного финансирования проектов общественных организаций показывают, что государство становится заинтересованным антрепренером, готовым поддерживать определенную часть некоммерческого сектора, а именно социально-ориентированные организации. О тенденции к исключению правозащитных организаций из признанной государством публичной сферы свидетельствует и состав региональных консультативных органов — общественных палат, созданных после 2004 года. Исследование деятельности совещательных органов в российских регионах показало, что подавляющее число членов совещательных органов представляют собой социально-ориентированные общественные объединения, традиционно связанные с органами власти. Среди НКО, наиболее часто входящих в состав региональных совещательных органов, можно назвать региональные отделения таких организаций, как объединения ветеранов (пенсионеров) войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов, «Российский Союз Молодежи», «Российский детский фонд» и другие.

На деле ситуация с представительством интересов некоммерческого сектора в региональных консультативных органах более сложная, поскольку положение этих органов в политической системе региона оказывает влияние на представительство некоторых групп интересов в их руководящем составе. Так, институциональная встроенность региональных общественных палат во властные структуры провоцирует увеличение числа политиков и чиновников на руководящих позициях. Отсутствие же такого статуса при-

водит к необходимости включения в руководящий состав общественных палат таких групп интересов, которые способствуют большей публичности их деятельности и могут вести к повышению их статуса (Тарасенко, 2009: 39). Таким образом, правозащитные организации и экологические объединения оказываются практически исключенными из новых каналов артикуляции общественных интересов. В целом структурные характеристики консультативных органов позволяют охарактеризовать их в качестве корпоративистских систем представительства интересов, поскольку они имеют характерный политический статус: обеспеченность государственными ресурсами, степень государственного регулирования круга представленных интересов, формальное регулирование внутренних отношений между членами организации и ее представителем, право на участие в формировании и реализации политического курса (Offe, 1981: 139).

В 2005 году Государственная Дума приняла поправки в Федеральные законы «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях», которые существенно ограничивали деятельность в России иностранных и международных неправительственных организаций. В 2005 году внеплановым налоговым проверкам были подвергнуты такие организации, как «Открытая Россия», Историко-просветительское общество «Мемориал», Фонд «Общественный вердикт», Читинский правозащитный центр, Йошкар-олинская организация «Человек и закон», Чувашская организация «Щит и меч», Общество российско-чеченской дружбы и другие. В результате проведения процедуры перерегистрации эксперты фиксируют сокращение численности некоммерческого сектора с 600 тысяч организаций (состояние на 2002 год) до 200 тысяч (состояние на 2009 год). Вместе с тем, по мнению экспертов из этих структур, только 50–70 тысяч НКО являются реально действующими (Неправительственные, 2008: 31). Приведенные факты свидетельствуют о том, что структура политических возможностей для некоммерческого сектора серьезно изменилась начиная с 2000-х годов: государство стало проводить селективную политику в отношении некоммерческих организаций. Если социально ориентированные НКО получают от государства финансирование и дополнительные возможности для лоббирования своих интересов (многочисленные консультативные органы), то правозащитные объединения лишаются такой возможности и оказываются жертвами кампании по перерегистрации всех НКО.

Таким образом, в 2000-е годы государство стало в большей степени брать на себя выполнение социальных обязательств. В качестве одного из партнеров в реализации социальной политики федеральные и региональные власти видят социально ориентированные НКО, выступая, таким образом, по отношению к ним в качестве заинтересованного антрепренера. Учитывая структурные особенности и широкое распространение консультативных

органов в регионах России (общественные палаты), можно констатировать, что в целом современная политика государства в отношении социально ориентированных НКО носит корпоративистский характер.

Вместе с тем сокращение финансовой поддержки со стороны западных фондов ставит в уязвимое положение правозащитные организации, для которых также сужаются политические возможности осуществления своей деятельности. Отсутствие или весьма ограниченный общественный спрос на такие услуги, как защита прав граждан, а также особенности формирования правозащитных объединений в качестве иерархических структур с ограниченным членством усугубляют раскол некоммерческого сектора. Исходя из этого, определяющей характеристикой некоммерческого сектора в России является не его «слабость», а скорее «разделенность» («эклектичность»). Именно это качество позволяет описать его структурные особенности и вариации во взаимоотношениях с государственными органами власти.

## Заключение

Изучение подходов к развитию некоммерческого сектора показывает, что необходим дифференцированный подход к анализу двух его основных составляющих: организаций, предоставляющих социальные услуги, и правозащитных объединений. Прежде всего, необходимо отметить приоритет социально ориентированных некоммерческих объединений, которые зачастую составляют подавляющую часть некоммерческого сектора. Развитие таких организаций связано с нарастанием общественного спроса на определенные услуги, которые не может удовлетворить государство, и появление заинтересованных антрепренеров, которые способны оказывать поддержку общественным инициативам. Особенности проведения социальной политики в государстве также влияют на масштабы деятельности некоммерческого сектора. Вместе с тем правозащитный компонент некоммерческого сектора также нуждается в наличии спроса на определенного рода услуги и в поддержке со стороны заинтересованных в их активности антрепренеров. В то же время немаловажным фактором развития таких организаций является структура политических возможностей.

Выявленные закономерности могут частично объяснить особенности развития некоммерческого сектора в России. Так, социально ориентированные НКО были только частично поддержаны иностранными фондами. Значительная их часть продолжала выстраивать патерналистские отношения с органами государственной власти, которые в 2000-х годах стали активно поддерживать такие объединения, что в конечном счете привело к формированию корпоративистской системы взаимоотношений.

Правозащитные организации оказались в выгодном положении в 1990-е годы, когда финансирование со стороны западных фондов позволяло им реализовывать множество проектов. Однако за этот период не были созданы горизонтальные связи между организациями. Кроме того, среди населения эти некоммерческие объединения не смогли завоевать доверия. С началом новой политики в отношении «третьего» сектора в 2000-е годы, правозащитные организации оказались в тяжелом положении, которое ухудшается с постепенным уходом западных фондов из России. Кроме того, процедура государственной перерегистрации НКО стимулировала появление новых объединений, которые были несправедливо лишены государственной регистрации. Однако эти объединения имеют серьезный потенциал общественной поддержки, являющийся, по-видимому, единственным фактором, который позволит изменить ситуацию с постепенным исчезновением правозащитных организаций из публичного пространства в современных политических условиях.

## Литература

Белокурова Е. «Третий сектор» и региональные власти // Политическая социология и современная российская политика / Под ред. Г. Голосова, Е. Мелешкиной. СПб.: Борей-Арт, 1999. С. 272–294.

*Гражданское общество* в антигражданских обстоятельствах. Доклад организации Хьюман Райтс Вотч о состоянии гражданского общества в России. 2009 (доступ 10 апреля 2010 года, <http://www.hrw.org/ru/node/83867/section/2>).

Доклад «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации». М.: Общественная палата Российской Федерации, 2009 (доступ 19 апреля 2010 года, <http://www.oprf.ru/documents/1151/1256/>).

Задорин И., Зайцев Д., Римский В. Гражданское общество в России в ближайшем будущем: результаты экспертного исследования // Полития. 2009. № 4. С. 143–157.

*Неправительственные*. Десятилетие выживания // Под ред. Д.А. Колбасина. Казань: Отечество, 2008.

Тарасенко А. Представительство интересов в региональных консультативных органах // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». 2009. № 3. С. 35–39.

Andrews K., Edwards B. Advocacy organizations in the U.S. Political Process // Annual Review of Sociology. 2004. Vol. 30. P. 479–506.

Berry J.M. Citizen Groups and the Changing Nature of Interest Group Politics in America // Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1993. Vol. 528: Citizens, Protest, and Democracy. P. 30–41.

Henderson S.L. Selling Civil Society: Western Aid and the NGOs Sector in Russia // Comparative Political Studies. 2002. Vol. 35, N 2. P. 139–167.

Howard M.M. The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Offe C. Attribution of Public Status to Interest Groups // Organizing Interests in Western Europe / Ed. by S. Berger. New York, 1981.

Richter J. Putin and the Public Chamber // Post-Soviet Affairs. 2009. Vol. 25, N 1. P. 39–65.

Rogowski R., Wasserspring L. Does Political Development Exist? Corporatism in Old and New Societies. London: Sage, 1971.

Salomon L.M., Anheier H.K. Social Origins of Civil Society: Explaining the Non-profit Sector Cross-nationally. Working paper. John Hopkins University: Institute for Policy Studies. 1996 (доступ 10 апреля 2010 года, [http://ccss.jhu.edu/pdfs/CNP\\_Working\\_Papers/CNP\\_WP22\\_Origins\\_1996.pdf](http://ccss.jhu.edu/pdfs/CNP_Working_Papers/CNP_WP22_Origins_1996.pdf)).

*The Non-Profit Sector*. The Nonprofit Sector: A Research Handbook // Ed. by W.W. Powell. New Haven: Yale University Press, 1978.

Uhlin A. Which Characteristics of Civil Society Organizations Support What Aspect of Democracy? Evidence from Post-Communist Latvia // International Political Science Review. 2009. Vol. 30, N 3. P. 271–295.

**Анна Тарасенко**

Между общественным спросом и финансовой поддержкой антрепренеров:  
развитие некоммерческого сектора в сравнительной перспективе

Препринт М-15/10

В авторской редакции

Корректор — Е.И. Васьковская

Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге  
191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3  
books@eu.spb.ru

Подписано в печать 21.04.10  
Формат 60x88 1/16. Тираж 50 экз.





## Центр исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге

Центр создан в августе 2008 года в целях развития междисциплинарных сравнительных социальных, экономических и политических исследований. Задачами М-Центра являются реализация научно-исследовательских программ и проектов по направлениям его работы, создание и поддержание интенсивной и эффективной коммуникативной научной среды, содействие подготовке и повышение квалификации молодых ученых, подготовка и распространение научно-исследовательских и экспертных публикаций, ориентированных на научное сообщество и на широкую общественность.

В составе М-Центра работают специалисты,  
участвовавшие в подготовке коллективных монографий:

Травин Д., Маргания О. **ЕВРОПЕЙСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ**  
в 2 кн. М.; СПб.: АСТ, Terra Fantastica, 2004.

Маргания О., ред. **СССР ПОСЛЕ РАСПАДА**  
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2007.

Добронравин Н., Маргания О., ред. **НЕФТЬ, ГАЗ, МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА**  
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2008.

**Президент М-Центра** — кандидат экономических наук **О.Л. Маргания**  
**Научный руководитель М-Центра** — кандидат экономических наук **Д.Я. Травин**  
**Исполнительный директор М-Центра** — кандидат политических наук **В.Я. Гельман**