

Фонд «Либеральная миссия»

**Гражданское общество
И
государство**

Москва 2005

Гражданское общество и государство. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. — 88 с.

Книга посвящена состоянию российского гражданского общества и его взаимоотношениям с государством. В ней анализируется как международный опыт работы некоммерческого сектора, так и проблемы его функционирования в современных российских условиях. Книга состоит из двух частей: выступления супруги премьер-министра Великобритании Шерри Бут и председателя Московской Хельсинкской группы Людмилы Алексеевой на семинаре в Высшей школе экономики 3 октября 2003 года, составляющие первую часть, дополнены более поздними статьями, написанными после законодательных инициатив в отношении НКО второй половины 2004 года. Эти материалы помогают читателю получить всестороннее представление о векторе развития гражданского общества в современной России.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|-----------|
| ПРЕДИСЛОВИЕ | 4 |
| | |
| I. ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО | |
| Материалы дискуссии | |
| <i>Ш. Бут</i> | |
| Государство и НКО: опыт взаимоотношений | 13 |
| <i>Л. Алексеева</i> | |
| Российское гражданское общество — что это такое? | 19 |
| Вопросы к Шерри Бут..... | 26 |
| | |
| II. НКО В РОССИИ: ЧТО ДАЛЬШЕ? | |
| Информация к размышлению | |
| <i>Л. Алексеева</i> | |
| Дебаты о российском гражданском обществе | 33 |
| <i>М. Либоракина</i> | |
| Сильное государство невозможно без сильного гражданского общества.... | 48 |
| <i>В. Денисова</i> | |
| Кто к нам с грантом придет | 58 |
| <i>Д. Милославская</i> | |
| Некоторые проблемы правового регулирования НКО в России | 61 |
| <i>М. Либоракина, И. Мещеряков</i> | |
| Некоммерческий сектор: международный опыт | 68 |
| | |
| ПРИЛОЖЕНИЕ | |
| Краткое изложение законодательства США об организациях, освобожденных от налогообложения..... | 81 |
| | |
| ОБ АВТОРАХ..... | 86 |

ПРЕДИСЛОВИЕ

Два события предшествовали выходу этой книги. Одно из них, я бы сказал, по форме наполовину протокольное: Шерри Бут, супруга премьер-министра Великобритании и общественный деятель, 3 октября 2003 года выступила на семинаре в Высшей школе экономики с докладом о деятельности неправительственных некоммерческих организаций (НКО) в Соединенном Королевстве. Как первая леди, она их опекает.

Второе событие произошло в России в конце мая 2004 года. Президент В.В. Путин в своем послании Федеральному собранию уделил внимание НКО. Для круга заинтересованных лиц удивительным был контекст, в котором президент упомянул НКО: «Для части этих организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов, для других — обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов. Когда речь идет о нарушениях фундаментальных и основополагающих прав человека, об ущемлении реальных интересов людей, голос подобных организаций подчас даже не слышен. И это неудивительно: они просто не могут укунуть руку, с которой кормятся».

Наш президент ничего не говорит просто так. И о его намерениях стало возможно судить более отчетливо в сентябре того же года, когда он подписал Указ «О дополнительных мерах государственной поддержки правозащитного движения в России», а в Государственной думе активизировались действия по внесению изменений в главы 23 и 25 Налогового кодекса РФ, в которых регламентируются процедуры регистрации и выдачи грантов НКО, явно с намерением эти процедуры ужесточить.

Эти два выступления как бы фиксируют два противоположных типа отношения к НКО и гражданскому обществу: одно в пользу их развития, другое, по-существу, против, хотя и в несколько завуалированной форме.

Шерри Бут декларирует отношение к НКО как важнейшему институту гражданского общества, «третьему сектору» (наряду с государством и бизнесом), который оказывается в современном обществе оплотом свободы личности, противовесом двум другим секторам — силам, предрасположенным к подавлению личности. При этом гражданское общество понимается как совокупность свободных людей, готовых отстаивать свои права и свободы, умеющих пользоваться ими, а потому склонных к солидарности, к тому, чтобы откликаться на беды других, и готовых активно действовать в интересах общества или каких-либо общественных групп. НКО же дают организационную форму этим действиям.

Новейшая тенденция в демократических странах состоит в быстром развитии и распространении НКО. Их принципиальные особенности — бесприбыльность и независимость: направления их деятельности определяются толь-

ко их членами, большинство которых — добровольцы, расходы покрываются главным образом за счет спонсорских взносов, поступающих от членов НКО, либо грантов от компаний и фондов, разделяющих цели конкретных НКО. Отсюда уязвимость НКО: они могут развиваться только в относительно благополучных государствах и при том, что государство предоставляет какие-то налоговые льготы им или их спонсорам. Понятно, что при этом у представителей государства должно быть ясное понимание того, что деятельность НКО не может государством контролироваться и регламентироваться. Ш. Бут отмечает, что в Великобритании сейчас 600 тысяч НКО и по закону они не обязаны регистрироваться. Конечно, пользование налоговыми льготами налагает обязательства, включая регистрацию и отчетность, но эти обязательства не должны быть обременительны, поскольку все НКО располагают весьма скромными средствами.

Супруга премьер-министра, говоря о взаимоотношениях между государством и НКО, вспоминает басню И.А. Крылова «Пустынник и медведь» (из нее в русский язык попало выражение «медвежья услуга»), очень уместно подчеркивая, что чиновникам не следует оказывать НКО подобных услуг, даже с лучшими намерениями.

Следует, наверное, отметить, что современный подъем НКО на Западе тесно связан со вторым рождением, если можно так сказать, идей гражданского общества. Дело в том, что тридцать-сорок лет назад эти идеи были забыты. В свое время, до середины XIX века, они были популярны, но гражданское общество тогда скорее приравнивалось к буржуазному обществу, боровшемуся с феодализмом. Потом, когда буржуазия победила, а элементарные гражданские права и свободы получили конституционное признание, включая всеобщее избирательное право, идеи гражданского общества как бы потеряли актуальность, поскольку они в демократических странах были реализованы.

Новая их жизнь началась, как ни странно, в Восточной Европе, в бывших социалистических странах, где стали формироваться общественные силы, противостоящие просоветским коммунистическим режимам. Чтобы как-то легализоваться в условиях тоталитаризма с однопартийной системой, они заявляли о своей аполитичности, о том, что их деятельность не носит политического характера, что они не стремятся к смене политического строя, а просто защищают права человека и требуют от властей соблюдения ими же принятых законов.

Самые яркие примеры нового понимания гражданского общества и НКО мы находим, пожалуй, в Польше 1970–1980-х годов, где колоссальную роль сыграли такие организации, как «Солидарность», Комитет защиты рабочих (КОС–КОР), и другие, чья идеология, по крайней мере на первом этапе, строилась на принципе «государство отдельно — гражданское общество отдельно». Конечно, на самом деле это были организации политической оппозиции,

Гражданское общество и государство

которые в тех условиях иначе не могли вести свою работу и старались минимизировать преследования со стороны властей. Но и потом, когда политическая оппозиция смогла легализоваться и прийти к власти, многие организации не хотели расставаться со своим неполитическим статусом.

Движения в Восточной Европе, в Латинской Америке, возродившие идеи неполитических гражданских организаций, заставили и демократические страны Запада задуматься о развитии гражданского общества и об НКО, как учреждениях, реализующих эти идеи в условиях демократии, когда обычно преобладают системы элитарной демократии с усиливающейся угрозой технократии и бюрократизма. Была востребована идея активизации участия граждан в общественной жизни, в реализации принципов *демократии участия*¹. Это направление развивается и сейчас.

У нас в советское время, конечно, никаких НКО не было и быть не могло. Точнее, было множество неправительственных общественных организаций: профсоюзы, комсомол, ДОСААФ, религиозные и любительские организации, которые все либо служили приводными ремнями партии и государства, либо, по меньшей мере, контролировались КГБ и другими государственными органами. Независимые организации стали появляться, пожалуй, только в 1970-х годах. Первыми были те семь человек, которые в августе 1968 года вышли на Красную площадь протестовать против вторжения советских войск в Чехословакию. Этим смельчаков посадили, но на их место пришли другие диссиденты. После подписания в 1975 году Хельсинкского акта о безопасности и сотрудничестве в Европе, когда советские лидеры вынуждены были взять на себя обязательства по так называемой «третьей корзине», по соблюдению прав человека, советские диссиденты стали объединяться под лозунгом «Соблюдайте собственные законы и обязательства!». Тогда появились Московская Хельсинкская группа, «Мемориал», «Хроника текущих событий». Это были гражданские организации, близкие по своей сути к восточно-европейским, только действовавшие в гораздо более жестких условиях.

Прошло 23 года. В августе 1991-го, тоже 21 числа, коммунистический режим рухнул и в России, с опозданием на два года по сравнению с Восточной Европой. Сложилась многопартийная система, правда иная, чем у бывших союзников по Варшавскому договору. Правозащитные организации тоже сохранились, утратив свой реально политический в прошлом характер. Им действительно пришлось искать средства и у зарубежных фондов, желавших содействовать развитию гражданского общества в России, и у российского бизнеса, как только он составил накопления, позволявшие уделять внимание и благотворительной деятельности. Разумеется, никто не думал брать деньги у государ-

¹ См.: Коэн Джин Л., Эндрю Арато. Гражданское общество и политическая теория // Весь мир. М., 2003. С. 25–28.

ства, ибо при этом смысл НКО утрачивался: кусать руку дающего действительно не принято, здесь В.В. Путин прав. Что касается зарубежных фондов или бизнесменов, которых президент назвал сомнительными, то их много и по отношению к ним проблема «кусания руки» не стоит — бери у того, кто заслуживает доверия. И я думаю, что Ходорковский, которого, возможно, Путин и имел в виду, заслуживал доверия правозащитников, в отличие от тех представителей государства, которые нашептали президенту, что какие-то правозащитные организации угрожают интересам страны. Не страны, а государственной машины и отдельных ее служб, которые должны контролироваться обществом, а не контролируются.

Каков же курс российских властей по отношению к гражданскому обществу и НКО? На словах чаще всего вполне цивилизованный. Но на деле — враждебный, нацеленный на то, чтобы либо приручить их, обезвредить с точки зрения интересов бюрократии, либо уничтожить, во всяком случае лишить возможностей для работы и влияния.

Первая половина пути — попытка приручить. При Ельцине подобного рода попыток не было, НКО росли без присмотра при безразличном, в общем, отношении государства, пользовались налоговыми льготами. Льгот для отечественных жертвователей не было, но и бизнес тогда почти ничего не давал — в основном НКО финансировались за счет зарубежных грантов. При Путине первая попытка приручения состоялась в 2001 году и заключалась в созыве Гражданского форума, на котором присутствовал сам президент, рядом с ним в президиуме сидела Людмила Михайловна Алексеева, глава Московской Хельсинкской группы и один из авторов этой брошюры, — человек безупречной репутации. Но этому предшествовали попытки пригласить на форум только угодных властям пчеловодов и филателистов, не в обиду им будет сказано. Накануне форума на заседании «Гражданских дебатов» в Президент-отеле я сам слышал выступление Валерия Федорова, будущего, уже кремлевского, директора ВЦИОМа, который сказал: старые правозащитники уже сыграли свою роль, теперь они стали балластом, они мешают, нам же нужны новые, созидательные, конструктивные силы. Кому нам?

Там же прозвучала мысль, что мы должны построить гражданское общество. Опять: кто мы? Кто проектант, кто прораб? Я имел случай тогда выразить свое мнение: гражданское общество либо вырастает само, без государственных прорабов, либо это не гражданское общество.

Уже в 2004 году, после Беслана, в обращении президента к стране в связи с этой трагедией прозвучали слова, что для победы над терроризмом нам нужно единое и сплоченное гражданское общество. Может быть, но в устах Путина эта мысль воспринималась так: надо всех построить, наладить приводные ремни и добиться того, чтобы по команде все поворачивали, куда надо лидеру, — то направо, то налево, то кругом.

Гражданское общество и государство

Это не гражданское общество, это что-то другое. Гражданское общество по определению есть совокупность групп с признаваемыми противоречивыми интересами и с механизмами их защиты и координации. Здесь единства в смысле «ходить строем в ногу» быть не может. Именно благодаря этому институты гражданского общества (объединения организованных граждан) могут выполнять функции контроля по отношению к бюрократии, а также к бизнесу, партиям, парламенту, судам, СМИ — всем другим социальным институтам. Они не судьи, у них нет монополии на истину, но они генераторы беспокойства вместе со СМИ и другими институтами, не дающими обществу закостенеть. Именно это бюрократию и не устраивает.

Ее можно понять: что это за дела, когда организация «Солдатские матери» требует, чтобы их детей не убивали в армии, не издевались над ними. Конечно, генералы хотят, чтобы их не беспокоили. Если уж кто потребует, то верховный главнокомандующий, а тут всякие бабы лезут, срывают призыв и еще, как настоящие изменники родины, без спросу и согласования начинают вести самочинные переговоры с главой чеченских сепаратистов Масхадовым.

Или те же «Мемориал», Московская Хельсинкская группа, Фонд защиты гласности начинают контролировать выборы, выступать в защиту свободы печати и «посаженных за дело» (за какое, знают те, кому положено) бизнесменов. Выходит, эти НКО вступают на политическую почву, в отличие, например, от тех же пчеловодов и филателистов. Но на деле НКО никуда не вступают — это власти, свертывая демократию, превращают дело защиты прав и свобод человека в политику.

Посмотрим в целом на развитие событий начиная с 2000 года. Стремясь добиться политической стабилизации и укрепления государства — благое дело, никто не станет возражать, — власти не укрепляют демократические институты, а свертывают их, последовательно наступая на свободу печати (НТВ), на независимый бизнес (ЮКОС), на самостоятельность регионов (отмена выборности губернаторов). Заметим, последовательно ликвидируются источники независимости от государства либо подавляется сама их независимость. Согласитесь, следуя логике, нужно было бы ожидать, что дойдет дело и до НКО. Вот оно и дошло. Указ о государственной поддержке — это указание, какую руку лизать, а поправки к Налоговому кодексу — попытка подвести законодательную базу под то, чтобы лишить финансовой поддержки тех, кто норовит кусать, а именно кусать власть, что НКО и положено делать.

А чтобы решить задачу, удушить последнюю независимую силу, в поправках к Налоговому кодексу, при соблюдении всех приличий, даже при расширении сферы выделения грантов, предусмотрена такая процедура приобретения прав на грант, не облагаемый налогом на прибыль, что через нее смогут пройти только самые настырные или самые безобидные. От частных иност-

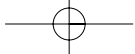
ранных грантодателей теперь и вовсе ничего получить нельзя. Джордж Сорос может отдыхать, установка на удушение представляется все более вероятной.

Выступая на радиостанции «Эхо Москвы», известный тележурналист прокремлевской ориентации в ответ на вопрос радиослушателя сослался на свое знание США: якобы там существует закон, обязывающий любую НКО, получающую поддержку из-за рубежа, регистрироваться в качестве лоббистской организации иностранной державы. У нас любят использовать передовой зарубежный опыт... Мы на всякий случай навели справки: ниже в статье М. Либоракиной отмечается, что это не соответствует действительности.

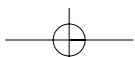
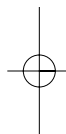
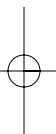
Александр Аузан, президент Международной конфедерации обществ потребителей (КонфОП), член Комиссии по правам человека при Президенте РФ, говорит, что попытки добиться чего-то с помощью этой комиссии предпринимались постоянно, иногда безуспешно. И президент, хотя разговоры с правозащитниками давались ему трудно, старался все выслушать и в чем-то пойти на уступки. Но с октября 2003 года он, видимо, изменил свою позицию (см. «Московские новости» от 1–7 сентября 2004 года). Наверное, ему подсказали, что приручить не удастся и пора слегка придушить

Такое развитие событий и подвело нас к мысли о пользе издания этой книжки. Выступления Шерри Бут и Людмилы Алексеевой на семинаре в Высшей школе экономики 3 октября 2003 года мы дополнили более поздними материалами той же Людмилы Алексеевой, а также Марины Либоракиной, Дарьи Милославской и Варвары Денисовой. Эти материалы помогают представить, куда поворачивается дело, и потревожить наше утомленное стабильностью общество — пора просыпаться!

Е. Ясин



Гражданское общество и государство



I
ГОСУДАРСТВО
И ГРАЖДАНСКОЕ
ОБЩЕСТВО
Материалы дискуссии

Шерри Бут**ГОСУДАРСТВО И НКО: ОПЫТ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ¹**

Мне очень приятно сознавать, что между Высшей школой экономики в Москве и Лондонской школой экономики существуют очень тесные связи. Для меня большая честь принимать участие в работе этих учебных заведений и сегодня в этой аудитории говорить о роли неправительственных организаций в наших обществах. Остановлюсь немного на том, какие вопросы мне хотелось бы затронуть во время своего выступления сегодня.

Считается, что XVIII век подарил нам основы современной демократии, XIX — модель современного государственного устройства, а вторая половина XX столетия — неправительственные организации. Практически все демократии признают большую роль, которую играют НКО в развитии демократического общества, и, по крайней мере на словах, оказывают им поддержку. Сегодня НКО выходят на международную арену — существует около 20 тысяч международных НКО, 90% которых было создано за последние 30 лет. Те добровольные партнерства, которые появились после Мирового саммита по устойчивому развитию, прошедшему в 2002 году в Йоханнесбурге, поставили НКО в один ряд с правительственными и межправительственными организациями. НКО сыграли большую роль в принятии Оттавской конвенции по запрещению противопехотных мин, а также в других важных вопросах.

Однако в реальности ситуация далека от идеальной. Дело в том, что иногда, даже руководствуясь самыми благими намерениями, правительства могут создавать значительные препоны на пути деятельности НКО, что негативно сказывается на их потенциале и эффективности. Особенно НКО подвержены изменениям фискальной политики государства, потому что очень часто они действуют при весьма ограниченном бюджете и целиком зависят от предоставляемых им налоговых льгот.

Мне говорили, что российские слушатели ожидают от докладчика примеров из художественной литературы, особенно учитывая то, что одна из целей моего визита в Россию — участие в фестивалях нескольких библиотек. Поэтому я постаралась найти примеры из художественной литературы о взаимоотношениях государства и неправительственных организаций. Это оказалось достаточно сложно, потому что выдающиеся писатели советского времени не оказывали должного внимания этим организациям. Думаю, у них были на то свои причины. Поэтому мне пришлось обратиться к литературе более ранне-

¹ Дискуссия, в которой приняла участие Ш. Бут, была организована в Государственном университете — Высшей школе экономики по случаю официального визита в Россию супруги премьер-министра Великобритании 3 октября 2003 года.

Гражданское общество и государство

го периода, и я нашла басню Ивана Крылова «Пустынник и медведь», которая была написана в 1807 году. Как все вы знаете, пустынник и медведь стали настолько близкими друзьями, что уже практически не могли жить друг без друга, и так они шли по жизни рука об руку. Примерно такая же ситуация складывается сейчас в отношениях НКО и государства.

Итак, отдадим должное таланту Крылова и вспомним сюжет басни. Как-то медведь предложил своему другу пустыннику прилечь отдохнуть и пообещал ему охранять его сон. Время шло, медведь заметил, что его другу мешает спать муха. Сначала он пытался ее отогнать, но надоедливая муха все возвращалась и садилась на лицо человеку. Тогда медведь решил прибить муху камнем и в результате убил и муху, и своего друга, размозжив ему голову.

Эта басня оставила значительный след в русском языке, привнеся в него выражение «оказать медвежью услугу». Мне кажется очень важным, чтобы государственные структуры во всех своих проявлениях не оказывали медвежьих услуг НКО.

Важность работы НКО неоднократно подчеркивалась, но самый лучший комплимент их деятельности сделал Коффи Аннан, сказавший, что они стали совестью человечества. Впервые термин «НКО» появился в Уставе ООН, и сейчас он подразумевает широкий спектр организаций, которые действуют на муниципальном, региональном и государственном уровнях. НКО — это организации, которые работают во имя достижения общей цели. Их деятельность не направлена на получение прибыли. Если цель конкретной организации заключается в благотворительной работе, то мы называем эту организацию благотворительной. Но при этом очень важно понимать, что НКО могут включать в себя общества по защите животных, окружающей среды, по работе с инвалидами и детьми, спортивные ассоциации, общества по защите прав женщин и детей и т. д.

В Великобритании НКО существуют уже на протяжении очень долгого времени. В основном эти организации занимаются благотворительностью и работают в социальной сфере. Во времена правления Генриха IV, после роспуска монастырей помощь бедным легла на плечи местных представителей власти. Эта традиция продолжается и сейчас. Члены королевской фамилии и даже супруга премьер-министра Великобритании часто выступают в роли благотворителей, попечителей многих благотворительных организаций.

Я тоже делаю это, являясь попечительницей одной благотворительной организации в Москве — Российско-британской благотворительной организации, работающей с детьми с синдромом Дауна, «Даун файф дав». Она была организована в 1996 году потому, что до этого таким детям и их семьям никакой помощи в России не оказывалось. Сейчас мы информируем общественность, пытаюсь показать, что эти дети могут очень многое, боремся с тем, что матери часто оставляют таких детей в родильных домах, рассказываем родителям о том, как нужно ухаживать за таким ребенком и растить его. Самое главное —

I. Государство и гражданское общество. Материалы дискуссии

уже семь лет в Москве работает наш Центр ранней помощи. С самого начала это было единственное место в Москве, где такая поддержка оказывалась ежедневно. Сначала мы работали лишь с горсткой детей, а сейчас помогаем более 750 детям, что уже превышает возможности нашего Центра. Но результаты этой работы впечатляют: если в середине 1990-х годов только 10% детей с синдромом Дауна росли в собственных семьях, а это, разумеется, самый лучший способ воспитывать таких детей, то спустя восемь лет, в 2003 году, эта цифра выросла до 34%. В Великобритании в семьях растут 99% таких детей. Работа «Даун файф дав» напоминает о словах антрополога Маргарет Смит: «Никогда не сомневайся, что группа вдумчивых и увлеченных людей может изменить мир. Никто другой, кроме них, этого сделать не сможет».

Теперь я хотела бы сказать несколько слов о государственном регулировании и юридическом статусе деятельности НКО в Великобритании. Регулирование деятельности НКО главным образом начинается с того, что согласно закону такие организации могут вести свою деятельность без регистрации. Поэтому в Великобритании подобных организаций более 600 000, и лишь небольшая часть из них зарегистрирована. На двух территориях Великобритании нет специального закона относительно НКО, правила их деятельности просто зависят от той юридической формы, которую та или иная организация выбрала. Обычно такие организации являются либо акционерными обществами, либо обществами без права выпуска акций, либо трестами или товариществами.

Многое зависит от того, какие цели и задачи ставит перед собой НКО. Если, например, это маленькая организация, члены которой, каждый по отдельности, помогают инвалидам и возят их на экскурсии по городу, то такой организации нет необходимости регистрироваться. Она не нанимает людей, не владеет собственностью, не заключает контрактов с третьими сторонами. Скорее всего такая организация примет форму ассоциации со своим уставом, в котором указаны права и обязанности ее членов и круг ее деятельности. Такой НКО не нужно создавать юридическое лицо, учреждать совет директоров и представлять куда-то ежегодную отчетность. Люди могут спонтанно самоорганизовываться для той или иной благотворительной деятельности, не заботясь о регистрации и прочих формальностях. Это позитивная сторона работы НКО в Великобритании.

Однако если речь идет о крупной организации, владеющей собственностью, нанимающей работников, заключающей контракты, то такая организация должна получить юридический статус, зарегистрировавшись в качестве акционерного общества. Примером может служить очень известная международная правозащитная организация «Amnesty International», штаб-квартира которой находится в Лондоне, а отделения — в Москве и сотнях городов мира. Она зарегистрирована как благотворительная компания.

Гражданское общество и государство

Это лишь одна из возможных моделей государственного регулирования деятельности НКО. Сейчас предлагаются новые формы, например акционерные благотворительные общества, которые бы контролировались Комитетом по благотворительной деятельности Великобритании, или компании по общественной деятельности, которые могли бы вести постоянную коммерческую деятельность и даже выпускать акции со стабильным доходом.

Впрочем, сама идея о том, что частные организации могут оказывать обществу необходимые услуги и защищать общественные интересы, вряд ли была совместима с советской идеологией. Поэтому те НКО, которые занимались своей деятельностью в советский период, например группа активистов, возглавляемая Андреем Сахаровым, сталкивалась с такими трудностями, которые мы в Великобритании могли себе представить и понять лишь с большим трудом.

Принимая во внимание совсем недавний исторический контекст, я считаю те НКО, которые зарегистрированы к настоящему моменту в России, большим достижением. Также я считаю позитивным то, что многие организации работают с инвалидами, сиротами, бездомными людьми и беженцами. На этих группах населения последствия экономических реформ сказались особо болезненно, а потому их интересы в первую очередь должны быть защищены. Много дает мне поводы для оптимизма, потому что российская Конституция является главной стартовой точкой гражданской активности. Ведь в ней записано, что российским гражданам гарантируется свобода объединения в неформальные, неправительственные организации.

В настоящее время деятельность НКО, религиозных объединений и подобных организаций в России регулируется определенными законами. Но даже поверхностный обзор новой законодательной базы показал, что принятые нормы несколько противоречат друг другу. Ведь есть такие неправительственные организации, которые подпадают под действие самых разных законов. И основная проблема, как мне кажется, заключается в том, что из-за недостаточного финансирования НКО не всегда могут обратиться за помощью к экспертам по праву. Поэтому я убеждена, что все правовые нормы по отношению к НКО должны быть прописаны как можно более четко и ясно. В связи с изменениями в законодательстве многие организации должны были пройти регистрацию. Это привело к сокращению числа НКО на треть. Кроме того, многие из принятых законов, по сути, являются декларативными. Например, в Законе «О добровольной деятельности и добровольных организациях» говорится, что органы муниципального управления не могут оказывать поддержку таким организациям, в том числе через предоставление налоговых льгот. Но для НКО гораздо важнее знать, какую поддержку они обязаны получать.

Как регулируется налогообложение НКО в Великобритании? Неправительственные организации пользуются значительными налоговыми льготами.

I. Государство и гражданское общество. Материалы дискуссии

Они не должны платить налог на прибыль, получаемую от торговой деятельности, направленной на благотворительные цели. Если музей продает постеры, чашки и другую продукцию, но доход от продаж не превышает определенной суммы, то полученная прибыль налогом не облагается. Налогами не облагаются и доходы от всех видов деятельности, направленной на благотворительность. Что касается пожертвований, то в Великобритании они тоже не подлежат налогообложению. Компании не должны вычитать налог на прибыль из суммы пожертвования, а благотворительные организации не обязаны направлять сведения о полученных суммах в налоговую инспекцию. Это значительно упрощает процедуру пожертвований. Частные вклады также не облагаются налогом, но благотворительные организации должны указывать их в своей отчетности.

Я знаю, что налогообложение НКО в России — это сложный вопрос, особенно после изменений в налоговом законодательстве. Необходимы реформы, которые гармонизируют российскую налоговую систему и повысят ее прозрачность. Но, проводя эти действительно необходимые реформы, правительство оказало медвежью услугу российским НКО. Изменения в налоговом законодательстве увеличили объем налоговых обязательств этих организаций и могут подорвать их деятельность в России. Товары и услуги, распространяемые НКО, облагаются налогом на добавленную стоимость. Многие НКО в России также очень обеспокоены фактическим отсутствием налоговых льгот для тех, кто хотел бы сделать пожертвования в адрес НКО. Пожертвования облагаются налогом на доходы даже в тех случаях, когда они направлены на прямую деятельность НКО. Сегодня мы наблюдаем определенные признаки все более тесного взаимодействия НКО и государственных структур, но еще многое нужно сделать, и в первую очередь в отношении законодательства. Как показывает опыт многих стран, самый эффективный способ стимулировать приток пожертвований из частного сектора в некоммерческий — обеспечить налоговые льготы. Можно цинично говорить о том, что частные корпорации поддерживают деятельность НКО, чтобы улучшить свой имидж. Но такие пожертвования необходимы, поэтому для них должны быть созданы самые благоприятные условия. А если такие условия не будут прописаны в налоговом законодательстве, российские компании и частные лица не будут жертвовать средства на поддержку НКО, а, например, станут покупать английские футбольные клубы.

В конце своего выступления я хотела бы сказать о том, что настоящее партнерство требует устойчивого развития и сотрудничества между НКО. Если же они начинают конкурировать за государственную поддержку, то это зачастую приводит к печальным результатам. Очень хорошо, что существует законодательство правительства Москвы о поддержке неправительственных некоммерческих организаций. Очень хорошо, когда государство хочет предоставить воз-

Гражданское общество и государство

возможность компаниям оказывать те или иные услуги обществу. Вопрос не в том, должно ли государство меньше влиять на жизнь общества. Вопрос в том, как оно оказывает это влияние. И на этот вопрос найти правильный, разумный ответ очень сложно. Государство полностью не может отказаться от ответственности за те услуги, которые по контракту с ним оказывают НКО. А некоммерческие организации должны выполнять свою часть социального договора. Если отношения между НКО и государством будут слишком жесткими, то НКО могут потерять свою независимость и стать продолжением социальной политики государства. Разрешить эту дилемму позволяет форма социальных контрактов, которая действует во многих странах и, несомненно, будет способствовать развитию гражданского общества и в России.

Много лет назад Элеонора Рузвельт задала вопрос: «Где же начинаются универсальные права человека?» — и сама на него ответила: «В частной жизни, в домах отдельных людей. Это такой скромный уровень, что их не видно ни на какой карте мира, однако именно там живет человек, именно там, где он живет, там, где он учится и работает, начинаются права человека, именно там каждый мужчина, женщина или ребенок хотят жить достойно и без дискриминации. Если права человека не имеют смысла на этом уровне, то они не имеют его ни на каком». Если мы не будем принимать мер для того, чтобы права человека соблюдались на уровне отдельного индивида, то мы не сможем сделать это во всем мире. И если мы будем поддерживать работу НКО в современной, развивающейся России, то мы сможем сказать, что способствовали развитию прав человека не только здесь, но и во всем мире.

Людмила Алексеева**РОССИЙСКОЕ ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО — ЧТО ЭТО ТАКОЕ?**

Не секрет, что само существование гражданского общества в России — еще не решенный вопрос, по этому поводу идут дискуссии. Я принадлежу к числу сторонников тех, кто утверждает: гражданское общество в России уже существует. Речь идет прежде всего о так называемом третьем секторе — некоммерческих, неправительственных общественных организациях. Сейчас в России зарегистрировано более 350 тысяч НКО. Конечно же, определенная их часть существует только на бумаге, и все-таки их немало даже для нашей большой страны.

Значительную часть НКО составляют объединения для проведения досуга: любительские хоры, спортивные объединения, общества коллекционеров и т. д. Но гораздо больше организаций и активистов задействовано в объединениях социальной взаимопомощи и благотворительных организациях: обществах инвалидов, ветеранов, жертв политических репрессий, многодетных семей, женские организации, общества защиты прав потребителей. Люди объединяются, чтобы решить свои жизненные проблемы и принудить государство выполнять свои обязательства перед соответствующими группами граждан. Несколько меньше, но также немало НКО защищают права и интересы отдельных групп населения, к которым сами члены этих организаций не принадлежат. Например, комитеты солдатских матерей защищают солдат-срочников, т. е. молодых людей, которые, попадая в армию, сами себя защитить не могут, поскольку находятся там в абсолютно бесправном положении. Существуют подобные НКО, защищающие детей, заключенных, пациентов медицинских учреждений. Многочисленны и весьма разнообразны просветительские НКО, а также экологические объединения и правозащитные организации широкого профиля.

Все вместе эти НКО делают огромное дело — мобилизуют граждан самих позаботиться о решении своих проблем и побудить государство и бизнес уделять им должное внимание, т. е. занимаются тем же, что и НКО во всех странах, где существует гражданское общество. Однако российским НКО работать гораздо труднее, чем, скажем, неправительственным организациям в Великобритании, где демократия и гражданское общество исчисляют свой возраст столетиями. Огромные трудности для НКО создает несовершенство, если не сказать жестче — пороки, государственной системы в России, а также традиционное для представителей российской власти убеждение, что каждый чиновник может и должен вершить дела, сообразуясь лишь с волей начальства. Об ответственности перед согражданами большинство российских чиновников понятия не имеют.

Согласно Конституции Российской Федерации в России, как и в любой другой демократической стране, существует разделение власти на исполнительную, законодательную и судебную. Формально все эти виды власти в России есть, но

Гражданское общество и государство

фактически реальная власть сосредоточена в руках бюрократии — власти исполнительной, большинство носителей которой не избираются, а назначаются сверху. Сразу после принятия нынешней Конституции в декабре 1993 года наметилась тенденция к разделению ветвей власти и укреплению их независимости друг от друга. Но затем укрепление федеральной власти, которое было действительно необходимо, обернулось не декларируемым укреплением власти закона, правового государства, а усилением и без того могущественной бюрократии.

Бюрократия уже почти полностью подмяла под себя и законодательную, и судебную власть, а также средства массовой информации и политические партии, начав строительство собственной партии, которую откровенно называют «партией власти». Российское чиновничество довлеет и над экономикой. И пусть государство сейчас не является единственным владельцем всех богатств страны, как это было в СССР, но весь частный сектор экономики, не только мелкий и средний, но и крупный бизнес, весьма зависим от чиновников и не представляет собой самостоятельной силы. Я останавливаюсь так подробно на могуществе российской бюрократии и отсутствии других самостоятельных субъектов в российской политической и экономической жизни потому, что именно в этой среде работают российские НКО.

Общая проблема всех НКО — их взаимоотношения с властью, а именно с чиновничеством. НКО действуют в правовом поле, но представители власти, если какой-то закон стесняет их взаимоотношения с данной категорией некоммерческих организаций, довольно легко этот закон меняют, приспособив его к своим потребностям. С той же легкостью они выходят в своих действиях за пределы правового поля, даже не утруждая себя изменением соответствующего закона, и, как правило, чиновник-правонарушитель остается безнаказанным.

Приведу показательный пример взаимоотношений власти с объединениями граждан. Закон «Об общественных объединениях», принятый в 1995 году, предоставляет гражданам возможности для независимой от государства деятельности. Однако поправки, внесенные в этот закон в последующие годы, наделяют Министерство юстиции и его региональные управления весьма широкими полномочиями на вмешательство в определение целей, задач и форм деятельности НКО. Малейшее отклонение от требований чиновника регионального управления Министерства юстиции влечет за собой отказ в регистрации и перерегистрации НКО. Используя этот рычаг давления, управления Министерства юстиции отказываются регистрировать правозащитные организации, в уставе которых сказано, что их цель — защита прав граждан. На каком основании? Статья 45 нашей Конституции гласит (цитирую): «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется». «Государство гарантирует вам эти права, — говорит чиновник, — и незачем негосударственной, общественной организации брать защиту прав на себя». Однако если прочесть эту статью Конституции до конца, то там сказано (цитирую): «Каждый вправе защищать свои права всеми способами, не запрещенными законом».

I. Государство и гражданское общество. Материалы дискуссии

Поскольку Конституция и законы признают право граждан на создание общественных объединений, правомочность их объединения для защиты того или иного своего права неоспорима. Тем не менее Министерство юстиции нас этого права лишает, и попытки обращения в суд по этому поводу, вплоть до Верховного суда, пока к положительным результатам не привели. Вообще, бюрократия очень часто реализует свои интересы через судебную систему, поскольку наши судьи лишь формально являются независимыми.

Вмешательство государства в деятельность НКО происходит постоянно. Например, в Краснодарском крае решением краевой администрации на полгода была прекращена деятельность Правозащитного центра Краснодарского края — организации, вызвавшей недовольство властей за критику нарушений ими прав человека, содержащуюся в докладе «О положении с правами человека в Краснодарском крае». А НКО «Южная волна» и «Школа мира» в том же Краснодарском крае, Комитет солдатских матерей Санкт-Петербурга получили от своих управлений Министерства юстиции предупреждения о несоответствии их деятельности уставам. Это является первым сигналом к запрету этих организаций, хотя найденные несоответствия явно надуманны, и достаточно было бы предупредить о необходимости их устранения в рабочем порядке, а не посылать грозные предупреждения. Все дело в том, что эти организации раздражают местные власти своей независимой позицией, позволяют себе в той или иной форме критиковать действия государственных структур и придают гласности их противозаконные действия.

На федеральном уровне средствами налоговой политики предпринимаются попытки поставить под контроль весь «третий сектор». В этом году был издан перечень зарубежных фондов, которые могут финансировать российские НКО на прежних условиях, а остальные — только после уплаты организацией-получателем в государственную казну 24%-го налога с полученного гранта. Никаких объяснений по поводу логики формирования списка зарубежных фондов, гранты которых освобождаются от этого странного налога, государственные структуры не дали, несмотря на неоднократные обращения НКО. Более того, и попавшие в список фонды с начала 2003 года могут финансировать без 24%-го налога только НКО в области образования, науки и искусства. Таким образом, поддержки зарубежных фондов лишаются правозащитные НКО и организации, действующие в социальной сфере, т. е. самые многочисленные и имеющие огромное значение для развития гражданского общества. А финансирование этих НКО из отечественных источников бюрократии контролировать еще проще, ведь весь наш бизнес, включая самый крупный, находится под контролем государства, и нашим бизнесменам очень легко объяснить, какие НКО можно финансировать без неприятностей для себя, а какие не стоит.

Таким образом, в России прослеживается тенденция к установлению контроля бюрократии над гражданским обществом. И есть все основания полагать, что делается это не для того, чтобы помочь развитию гражданского общества, а для того, чтобы его ослабить.

Гражданское общество и государство

Впрочем, несмотря на существенные трудности, гражданское общество в России растет и усиливается. Это проявляется и в увеличении численности НКО, и в повышении профессионализма их сотрудников, и в укреплении их солидарности. Проиллюстрирую это утверждение на примерах из наиболее знакомой мне сферы — сферы деятельности правозащитных НКО.

В 1996 году Московская Хельсинкская группа, старейшая из ныне действующих в России правозащитных организаций, собрала все известные тогда в Москве правозащитные организации из российской провинции. Их оказалось чуть более 30. Сейчас их более 3000 — они есть во всех 89 российских регионах. За семь лет численность правозащитных НКО выросла примерно в сто раз.

Основная форма работы правозащитных организаций в регионах — бесплатные юридические консультации. Нужда в таких консультациях очень велика, поскольку граждане зачастую не знают своих прав. Ведь Конституция РФ была принята лишь десять лет назад, и никаких просветительских мероприятий для разъяснения гражданам тех смыслов, что заложены в ней, государство не проводило. Поэтому наши граждане не только не знают своих прав, но и не умеют ими пользоваться и их отстаивать. Многие должностные лица тоже имеют о правах граждан весьма смутное представление и действуют не по Конституции и российским законам, а по прежним советским понятиям. За то, что не сделало государство, взялись российские правозащитники. Усиление правозащитного движения характеризуется не только ростом числа правозащитных НКО, но и созданием сети правозащитных организаций, охватывающей все 89 регионов. Самый большой общий проект правозащитных организаций — мониторинг соблюдения прав человека в России. Этот мониторинг проводится с 1999 года по общей схеме, основанной на Европейской конвенции по правам человека.

Кроме всероссийской сети правозащитных организаций, в стране существует сеть экологических организаций, покрывающая все российские регионы, и подобная же сеть обществ защиты прав потребителей. В большинстве регионов работают связанные между собой женские и молодежные организации, объединения независимых журналистов и других НКО. Все эти сети в последние два-три года стали объединяться в коалиции на муниципальном, региональном и федеральном уровнях. Эти коалиции намерены отстаивать такие общегражданские интересы, как честные выборы, препятствуя использованию административного ресурса для победы кандидатов, желательных властям, прозрачность местных и региональных бюджетов, толерантность в решении национальных и конфессиональных проблем, и т. д. Пока эти коалиции немногочисленны, и об их успехах говорить рано, но они постоянно занимаются обучением и повышением квалификации своих активистов, а это обеспечивает рост их профессионализма. Не побоюсь сказать, что в определенной части НКО профессионализм уже достиг международного уровня. Ведь по качеству образования и по численности образованных людей Россия стоит вровень с самыми развитыми

I. Государство и гражданское общество. Материалы дискуссии

странами современного мира, что очень способствует быстрому развитию и совершенствованию гражданского общества в нашей стране.

Российский «третий сектор» уже созрел до выполнения функций общественного контроля за теми сферами деятельности бюрократии, которые касаются прав и интересов российских граждан. Российская бюрократия сопротивляется этому очень энергично, и пока элементы гражданского контроля в нашей стране являются скорее исключением, чем правилом. И все же нельзя не упомянуть о том, что в этом отношении уже достигнуто. Первый шаг к установлению гражданского контроля — регулярный мониторинг соблюдения прав человека во всех 89 регионах. Гражданский контроль над положением солдат-срочников в российских Вооруженных силах осуществляют комитеты солдатских матерей. К сожалению, нельзя сказать, что им удалось прекратить побои, пытки и унижения солдат в воинских частях. Но они постоянно предают такие случаи огласке, что, несомненно, сдерживает разрастание подобных явлений, которые могут быть искоренены только после реформы российской армии. Однако военная бюрократия выступает против реформы, соглашается на любые нововведения очень неохотно. Ей уже удалось отодвинуть реформу армии на неопределенный срок. Только в прошлом году был принят Закон «Об альтернативной гражданской службе», хотя положение о ней зафиксировано в Конституции. Военная верхушка много лет сопротивлялась принятию этого закона, окончательный вариант которого вследствие влияния военного лобби носит наказательный характер по отношению к выбравшим альтернативную гражданскую службу — в частности, ее срок в полтора раза превышает срок военной службы.

Два года назад через Государственную думу был проведен Закон «Об общественном контроле над местами лишения свободы». Тогда он не был утвержден в Совете Федерации. Мы надеемся на его повторное рассмотрение в Думе в ближайшее время и на его принятие, так как Министерство юстиции, в ведении которого находится пенитенциарная система, не возражает против этого. Однако Министерство внутренних дел сопротивляется введению общественного контроля над местами предварительного заключения, поскольку именно там происходят массовые избиения задержанных и даже пытки. Пока не дали результата многочисленные попытки установить гражданский контроль над детскими учреждениями — детские дома и интернаты в России являются такими же закрытыми учреждениями, как тюрьмы и военные казармы. Только в нескольких регионах введены должности уполномоченных по правам ребенка, которые в своей деятельности, как правило, опираются на общественные организации, специализирующиеся на этих проблемах.

Попытки установить взаимодействие с НКО предприняла федеральная власть, собрав в ноябре 2001 года Гражданский форум — около 4000 представителей различных организаций со всей страны. На форуме выступил президент Владимир Путин, который призвал представителей власти к сотрудниче-

Гражданское общество и государство

ству с общественными организациями. В ходе работы форума состоялись переговоры, на которых чиновники высокого ранга встретились с представителями НКО и договорились о консультациях с общественностью при решении правительством и министерствами вопросов, затрагивающих интересы гражданского общества. Однако договоренности с общественностью в рабочей группе, разрабатывавшей законопроект об альтернативной службе, соблюдены не были, а законы о гражданстве и положении иностранцев в России были подготовлены в глубокой тайне от общества. Теперь общепризнанно, что законы приняты антидемократические и антигосударственные, их нужно менять. В конце сентября президент внес в Государственную думу предложение о поправках в Закон «О гражданстве», но этого недостаточно для его исправления.

В России существует Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации. В эту комиссию входят известные общественные деятели и руководители влиятельных НКО. В конце 2002 года, благодаря прямому обращению к президенту, членам комиссии удалось остановить массовое возвращение в Чечню беженцев, находившихся в лагерях для перемещенных лиц в соседней Ингушетии. Это переселение осуществляли чиновники из Федеральной службы миграции и чеченские власти против воли большинства переселяемых. Можно было бы привести это как пример достижения комиссии, но сейчас переселение возобновилось, и трудно сказать, удастся ли предотвратить его на этот раз.

Мы будем и впредь работать над усилением гражданского общества. Мы будем отстаивать право российских граждан на честные выборы, без использования административного ресурса. Мы будем добиваться, чтобы взаимоотношения между властью, гражданами и их объединениями развивались в пределах правового поля, очерченного Конституцией. Однако в нашей стране власть и гражданское общество находятся в противостоянии, и пока все преимущества в этом противостоянии явно на стороне власти.

Мы очень высоко ценим содействие нашему еще не окрепшему гражданскому обществу со стороны западных демократий. Это прежде всего материальная поддержка через различные частные и государственные фонды. Надо признать, что без этой поддержки становление гражданского общества в России происходило бы гораздо труднее и медленнее — не случайно ведь федеральная власть, вечно сетующая на отток капиталов из России, ставит препоны их притоку в том случае, если эти средства идут в НКО, занимающиеся правозащитной деятельностью и социальными проблемами. Наши власти еще не осознали, что для политической стабильности и экономического процветания страны необходимо сильное гражданское общество.

Но наше гражданское общество нуждается не только в материальной поддержке. Нам чрезвычайно важна и моральная поддержка западных демократий. И эту поддержку мы получали с самого зарождения независимых общественных движений в нашей стране. Я имею в виду заступничество еще в совет-

I. Государство и гражданское общество. Материалы дискуссии

ские времена видных общественных и государственных деятелей стран Запада за преследуемых в СССР писателей, ученых, художников, верующих, правозащитников, отказников. Я имею в виду солидарные выступления делегаций западных стран — партнеров СССР по Хельсинкским соглашениям — с требованиями освобождения политических заключенных, прекращения преследований верующих, предоставления права выезда из СССР.

После краха СССР и создания Российской Федерации такая поддержка не утратила своей важности. На этот раз мы получили содействие в проведении демократических реформ в нашей стране и путем их материального стимулирования, и путем принятия России в Совет Европы, в связи с чем Россия подписала целый ряд международных документов в области прав человека, включая Европейскую конвенцию, а наши НКО получили не только финансовую поддержку от фондов, о чем я уже говорила, но и массовую поддержку самых разных НКО из стран Запада, которые ведут огромную просветительскую работу в нашей стране. Однако я не могу не сказать с сожалением, что после 11 сентября 2001 года страны Запада заметно изменили свою позицию: почти не слышно критики российских властей за нарушения прав человека — в Чечне, в связи с подавлением свободы слова, с постоянными нарушениями многих статей Европейской конвенции по правам человека.

Мы были бы благодарны вам, г-жа Бут, если бы вы помогли ознакомить наши НКО и представителей трех ветвей российской власти на всех уровнях, от муниципального до федерального, с опытом сотрудничества власти и гражданского общества в вашей стране. Например, в таком вопросе, как организация бесплатных юридических консультаций для граждан, которая в Великобритании вменена в обязанность муниципалитетам. У нас такие консультации могли бы осуществлять уже имеющие большой опыт в этой области правозащитные НКО, но при соответствующей поддержке властей, а не при их равнодушии в лучшем случае и преследованиях — в худшем.

Было бы очень полезно расширить круг участников постоянного диалога между Великобританией и Россией на уровне глав государств, подключив к нему представителей гражданского общества с обеих сторон. Впрочем, у нас уже есть негативный опыт подобных мероприятий: два года назад был начат российско-германский диалог, замысел которого был как раз в подключении гражданского общества к переговорам государственных деятелей. Но из-за слишком осторожного подбора участников такие встречи ничем не отличаются от официальных. Было бы замечательно, если бы в британско-российском диалоге на самом высоком уровне проблемы гражданского общества обсуждались наравне с проблемами межгосударственными.

ВОПРОСЫ К ШЕРРИ БУТ

Антон Лопухин (Ассоциация юных лидеров):

Наша организация работает в России уже более десяти лет. Сейчас мы начали распространять свою деятельность за рубеж. Наш партнер — университет в центре Ланкашир — пригласил наших ребят работать с трудными подростками в Северной Англии. Там эта программа была признана очень успешной. Но в процессе осуществления проекта мы столкнулись с тем, что плывем против течения — на территории Великобритании нет системной поддержки передачи иностранного опыта. В связи с этим у меня возник вопрос: как в Великобритании относятся к привнесению технологий, в том числе и социальных, извне и их дальнейшей системной поддержке?

Шерри Бут:

Я очень рада слышать, что вы работаете с университетом Ланкашира. Я думаю, что ни у кого нет монополии на единственно правильный способ действия и мышления, поэтому нам в Великобритании тоже полезны подобные контакты — мы узнаем не меньше от вас, чем вы от нас. Однако наши партнеры уже сталкивались с тем, что на территории Великобритании подобные проекты не встречают достаточной поддержки. Оказывается, очень легко найти средства, чтобы послать кого-то из Англии работать в Россию, но не наоборот. Так, существует программа поддержки английских студентов, которые приезжают в Россию, но обратный обмен не получает достаточного финансирования.

Я знаю, что сейчас действует целый ряд программ обмена. Я также знаю, что правительство Великобритании настроено на укрепление контактов с Россией. Мы верим, что именно связи простых людей сближают страны, причем речь должна идти о диалоге на всех уровнях. Меня несколько удивляет, что ваша совместная программа с университетом Ланкашира не нашла поддержки в Великобритании. Надо постараться вам помочь. Но главное, чтобы вы понимали — это важно и для нас тоже, потому что мы можем и должны учиться друг у друга.

Денис (Лондонская школа экономики):

Не думаете ли вы, что эффективная работа НКО тесно связана с уровнем развития общества?

Шерри Бут:

Если общество и экономика недостаточно развиты, то люди, работающие в НКО, будут в первую очередь думать не об эффективном предоставлении услуг, а о своей выгоде. Уверяю вас, многие НКО, с которыми я работаю в Великобритании, очень много времени тратят на поиски грантов, финансирова-

I. Государство и гражданское общество. Материалы дискуссии

ния. Впрочем, с этой проблемой сталкиваются гражданские организации во всех странах. Думаю, что в определенном смысле вы, конечно, правы. Отчасти это вопрос традиций, степени развития общества, культуры, гражданской активности и готовности власти предоставить власть людям. НКО — прекрасный инструмент для всего этого.

В истории Великобритании, пожалуй, бюрократия играла меньшую роль, чем в истории России. Если люди ожидают, что все блага должно предоставлять им государство, то в итоге они поверят и в то, что чиновники лучше знают, что им нужно. Такая ситуация очень опасна. На самом деле люди должны сами контролировать свою судьбу, сами должны решать, в каком направлении двигаться дальше. В России прекрасная система образования, здесь живут умные, образованные люди, которые способны принимать решения сами. Главное, чтобы они поняли, что могут это делать. И когда они это поймут, мы увидим расцвет НКО.

Все в обществе должно быть сбалансировано, должны существовать системы сдержек и противовесов как между различными ветвями власти — законодательной, исполнительной и судебной, — так и во многих других сферах. Никто не должен подавлять других и доминировать. Разумеется, это только теория, которая не всегда реализуется на практике, но мы всегда должны стремиться к лучшему.

Юрий Джигладзе (Центр развития демократии и прав человека):

Сегодня один из ключевых вопросов в области прав человека — вопрос о соотношении сохранения прав и свобод и обеспечения безопасности в ходе борьбы с терроризмом. Он актуален для всех стран мира. К сожалению, российский опыт в этой области скорее негативный: во имя борьбы за безопасность принимаются draconовские меры в отношении гражданства, получения убежища, ограничивается свобода СМИ, и даже законно действующие правозащитные неправительственные организации обвиняются в пособничестве террористам. Как вы считаете, действительно ли такая проблема существует? Если да, то как она решается в Великобритании? И есть ли вообще надежда на нахождение некоего баланса между правами человека и борьбой с терроризмом?

Шерри Бут:

В Великобритании идут большие дебаты по поводу того, как найти баланс между соблюдением прав человека и борьбой с терроризмом. Правительство уже приняло несколько законов, которые в некоторой степени ограничивают свободы людей и могут расцениваться как угроза гражданскому обществу. И еще ряд документов по этому поводу находится в стадии разработки. Но я считаю основополагающим правом человека право на жизнь. И если возникает

Гражданское общество и государство

угроза жизни людей, то государство должно в первую очередь соблюсти это право своих граждан, обеспечить их безопасность. Естественно, это может отразиться на свободе слова. Но некоторые ограничения необходимы для обеспечения правильного баланса между правами и безопасностью. Для того чтобы найти и соблюсти оптимальный баланс, надо предпринять максимальное количество усилий в рамках каждой конкретной страны с ее юридической системой.

В 1998 году в Великобритании был принят Закон о правах человека. В том же году Россия присоединилась к Европейской конвенции по правам человека. Наверное, у российских судов еще нет достаточного опыта в области соблюдения прав человека, но в основе любой юридической системы должен лежать постулат: закон — это средство защиты прав человека, и этим инструментом можно и нужно пользоваться. Российские юристы должны более активно использовать возможности судебной системы для защиты прав своих сограждан.

Людмила Алексеева в своем выступлении говорила о том, что юридическая помощь людям в Великобритании вменена в обязанность государства. Однако это не совсем так. Например, у нас существует организация «Гражданская консервативная помощь», предоставляющая подобные услуги, которые отчасти финансируются государством, а отчасти — бизнесом. Ее задача — предоставить бедным людям доступ к помощи юристов, которая стоит очень дорого. Иногда подобные организации сами выступают как инициаторы судебных дел. Я думаю, что следует поощрять развитие юридической культуры в России. Это, конечно, произойдет не скоро. Но сейчас, когда Россия присоединилась к Европейской конвенции по правам человека, мы можем ожидать, что события будут развиваться именно в этом направлении.

Ирина Ясина (Фонд «Открытая Россия»):

Я хотела бы вернуться к вопросу о роли бизнеса в финансировании НКО. Как говорила Людмила Алексеева, в нашей стране гражданское общество стало на ноги благодаря западным фондам. Я представляю здесь организацию, которая, по сути, является первым в России частным фондом. Он был создан Михаилом Ходорковским, главой компании «ЮКОС». Два года назад он начал вкладывать деньги в просветительские и образовательные проекты, а также оказывать поддержку, пока, правда, не очень значительную, строительству и развитию гражданского общества. В ближайшее время мы рассчитываем в этом отношении выйти на новый уровень.

Я хотела бы уточнить у вас один момент. Как правило, компании у нас занимаются частной благотворительностью в тех регионах, где они работают. Но никто не думает о том, чтобы в случае чего заместить те самые западные

фонды, которые уже многие годы помогают развитию гражданского общества в России. За два года мы не получили ни одного предложения о сотрудничестве, поэтому начали работать в одиночку. Интересно узнать, есть ли в Великобритании такие примеры, когда крупный бизнес поддерживает большие сетевые проекты стоимостью много миллионов долларов? Дело в том, что в России гражданское общество не может развиваться естественным путем, ему приходится продираться сквозь многочисленные препоны, о которых так подробно говорила Людмила Алексеева. Поэтому ему всегда нужна дополнительная поддержка.

Шерри Бут:

Как я говорила в своем выступлении, существует множество способов финансирования НКО, в том числе и налоговые льготы, которые мотивируют людей заниматься благотворительностью. Я считаю, что такие льготы особенно важны в отношении поддержки тех НКО, которые работают на местном уровне. Вы абсолютно правы: как правило, бизнесмены предпочитают поддерживать местные НКО, потому что это положительно влияет на их имидж в том регионе, где они ведут свое дело. Для инвестирования крупного капитала в масштабные проекты возможно привлечение фондов не только местных предприятий, но и больших компаний, работающих по всей стране и даже на международном уровне.

Андрей Бабушкин (Комитет «За гражданские права»):

Здесь уже много говорилось о том, что до сих пор сохраняются неблагоприятные тенденции в развитии прав человека в нашей стране: и сложные условия работы НКО, и продолжающиеся нарушения прав человека в Чечне, в том числе массовые несудебные казни, и заказные дела, направленные против ряда компаний, поддерживающих гражданское общество, в первую очередь дело против сотрудников компании «ЮКОС», и множество других примеров. Планируете ли вы в ходе своего посещения России довести вашу позицию в отношении сложившейся здесь ситуации, в том числе и в гражданских организациях, до тех российских должностных лиц, от которых зависит принятие решений по этим вопросам?

Шерри Бут:

К сожалению, я не могу сделать все, что хотелось бы. Мне очень приятно встретиться с вами, в ходе моего визита запланировано еще несколько встреч с организациями, которые занимаются правами человека. Но я думаю, что главный инструмент нашей работы — диалог. Именно так мы сможем способствовать решению проблем, о которых вы говорили.

Татьяна Бачинская (общественная организация «Сопричастность», журнал «Бизнес и общество»):

Первый вопрос. Вы говорили о льготах, необходимых для стимулирования социальной ответственности бизнеса. В России их отменили, мотивируя это тем, что бизнесмены пользуются льготами в корыстных целях, а попросту — воруют. Есть ли, на ваш взгляд, механизмы, которые позволили бы и льготы сохранить, и воровства избежать?

Второй вопрос интересует меня как журналиста. К первым леди всегда привлечено пристальное внимание общественности. В России мы знаем об общественной деятельности Людмилы Путиной, но, допустим, о супруге премьер-министра нам неизвестно ничего. Как вы считаете, первые леди и вообще женщины, которые находятся на виду, должны заниматься благотворительностью, чтобы популяризировать ее, или это для них необязательно?

Шерри Бут:

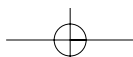
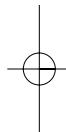
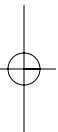
Что касается вопроса о налоговых льготах, то в США, Великобритании и большинстве европейских стран существует система налоговых льгот для благотворительных организаций. Необходимость предоставлять льготы всегда стараются сбалансировать с необходимостью бороться с коррупцией. Не буду приводить конкретных примеров, но в большинстве случаев это удается. Думаю, что это возможно и в России. Надеюсь, что так и будет. К сожалению, я не знаю в деталях российское налоговое законодательство, поэтому не могу сравнивать его с законодательством Великобритании. Но этот вопрос можно изучить, а российские юристы, наверное, смогут найти способы более творчески использовать существующее законодательство.

Если же говорить о первых леди в Великобритании, то, как я уже говорила, благотворительность для них — это давняя традиция. Причем этой традиции придерживаются не только супруги премьер-министров, но и жены местных деятелей, мэров. С одной стороны, благотворительность — несомненно, очень хорошее дело, но с другой — ее всегда использовали для того, чтобы ограничить деятельность женщин только этой сферой. Всегда считалось, что благотворительность — часть традиционной дискриминации женщин, которые не могли заниматься юриспруденцией или политикой.

Вам в России самим надо решать, чем должна и чем не должна заниматься первая леди. Например, г-жа Путина нашла ту роль, в которой она может публично выступить, поддерживая общественные проекты. Но в целом, повторю, сферу деятельности первых леди должны определить сами россияне. Важно только понимать, что первых леди выбирает не народ, тогда как все основные решения принимаются теми, кто выбран народом.



II
**НКО В РОССИИ:
ЧТО ДАЛЬШЕ?**
**Информация
к размышлению**



Людмила Алексеева**ДЕБАТЫ О РОССИЙСКОМ ГРАЖДАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ**

Однажды мне довелось присутствовать на круглом столе, где о том, что такое гражданское общество, беседовали немецкие и наши, российские, политологи. Немецкие политологи, все как один, под гражданским обществом понимали некоммерческие неполитические общественные организации, так называемый третий сектор (имея в виду, что «первый сектор» — это власть, «второй» — бизнес). А российские политологи говорили, что, конечно, «третий сектор» входит в гражданское общество, но не только он — и политические партии, и СМИ, и независимый бизнес. Меня очень поразило тогда это расхождение во взглядах. И хотя я не политолог, я попробовала его объяснить (не знаю, правда, как к такому объяснению отнесутся эксперты).

Все соглашется с тем, что гражданское общество — это конгломерат структур, не имеющих отношения к власти. Поэтому в Германии под гражданским обществом понимается только «третий сектор» — ведь политические партии там причастны к власти: выигравшие выборы партии становятся законодательной властью и формируют правительство. А у нас? Конечно, у нас тоже выигравшие партии входят в Государственную думу. Но является ли наша Дума действительно властным органом? Нет, особенно нынешняя, которая не имеет власти даже при исполнении своего прямого назначения — принятии законов, их ей диктуют президент и правительство. Вот почему, я думаю, наши политологи относят политические партии не к властным структурам, а к гражданскому обществу.

То же можно сказать и о СМИ. В демократических странах СМИ называют четвертой властью. Они вмешиваются в политическую борьбу, обсуждают действия — и бездействие — исполнительной и законодательной власти и реально влияют на политику. Наши независимые СМИ тоже обсуждают действия властей предрержащих, но может ли это хоть что-нибудь изменить? Нет и нет. Поэтому у нас СМИ — не четвертая власть, а часть гражданского общества.

Наконец, бизнес. В демократических странах бизнес распоряжается экономикой, частная собственность священна, и власти приходится с этим считаться, принимая политические решения с оглядкой на мнение бизнеса. Можно сказать, что там бизнес — экономическая власть страны. У нас же практически нет бизнеса, не зависящего от власти. Крупный бизнес зависит от федеральных властей, средний и мелкий — от региональных и местных. Никакой политической властью он не обладает, и поэтому наши политологи относят бизнес к гражданскому обществу.

Таким образом, выходит, что наше гражданское общество включает более разнообразные структуры, чем в развитых странах. Оно менее однородно, со-

Гражданское общество и государство

стоит из нескольких сегментов. Я полагаю, каждый из этих сегментов вполне достаточен по размерам даже для такой большой страны, как Россия, чтобы считать наше общество в должной мере структурированным для присвоения ему наименования гражданского общества. При этом и у нас основой гражданского общества является «третий сектор», как наиболее самостоятельная, не зависящая от властей и наиболее развитая его часть.

Политические партии, при всем бессилии их притязаний на участие во власти, тем не менее объединяют заметное число наших граждан. Как известно, по закону может быть зарегистрирована лишь та партия, которая наберет не меньше десяти тысяч членов в разных регионах¹. Как бы ни были наши партии слабы, все-таки это объединения единомышленников, достаточно активных, чтобы об этом заявить во всеулышание хотя бы самим фактом вступления в ту или иную партию.

Но, вообще, похоже, что наше гражданское общество развивается по модели, которая ближе к американской, а не к европейской. В Европе ключевую роль изначально играла политическая активность. Сначала там возникали политические партии, а затем вокруг них появлялись разнообразные кружки, общества, фонды. А в Америке две крупные политические партии — Демократическая и Республиканская — фактически являются машинами для выборов, тогда как гражданская активность проявляется через очень многочисленные неполитические организации: комитеты, общества, кружки, группы. В России получается так же. Вся энергия политических партий уходит на обеспечение победы на выборах, и реально действующая в соответствии с программой партии ее часть — это ее фракция в законодательном собрании. Не случайно, оказавшись без фракций в Думе, «Яблоко» и СПС сошли с политической сцены.

Что касается средств массовой информации, то большая их часть находится в зависимости от государства, контролируется властями разных уровней. Однако у нас есть и независимые СМИ — не только газеты и радиостанции, но и телевизионные частные компании, конечно маломощные, которые имеются почти во всех регионах. Независимые СМИ — это рупор идей общества, и, будучи притесняемыми властными структурами, они чувствуют себя и по существу являются частью гражданского общества.

Бизнес тоже именно в силу своей зависимости от власти (чем он, конечно, тяготится) оглядывается на общественные структуры — не помогут ли они освободиться от этой зависимости, но при этом прикидывает, хватит ли у этих структур сил для такой помощи и для противостояния власти. В силу своего прагматического мышления и необходимой в бизнесе осторожности он

¹ В соответствии с принятыми 3 декабря 2004 года Государственной думой поправками к Закону «О политических партиях», минимальная численность политических партий в РФ увеличена до 50 тысяч человек. — *Прим. сост.*

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

примкнет по-настоящему к гражданскому обществу лишь тогда, когда убедится, что оно достаточно сильно для реальной поддержки предпринимателей.

Исходя из сказанного, я утверждаю, что гражданское общество у нас уже существует, т. е. масштабы организованного, структурированного сегмента населения у нас, с учетом всей специфики нашей страны, не меньше, чем в Германии, где никто не ставит под сомнение существование гражданского общества. Но в Германии власти признают гражданское общество своим равноправным партнером и не могут не считаться с ним, а у нас власть не считается с гражданским обществом — ни с политическими партиями, ни со СМИ, ни с бизнесом, ни с «третьим сектором». Она — власть — сама по себе, и она довлеет над всеми структурами гражданского общества, не беря в расчет интересы граждан.

Почему? Потому что у нас гражданское общество зародилось совсем недавно. В советские времена его не было. Существовал запрет на общественные организации, в которых не было руководящего ядра из членов КПСС — правящей партии, т. е. не находившихся под прямым надзором государства. Пятнадцатилетний срок, отделяющий нас от нашего советского прошлого, в историческом масштабе — мгновение. И хотя гражданское общество за такой короткий срок развилось у нас поразительно быстро, ему еще далеко до того, чтобы по силе и влиянию на жизнь страны сравняться с властными структурами, тем более что история этих структур (я имею в виду реальную правящую силу) насчитывает несколько столетий. Реально правит в нашей стране бюрократия, а ее история уходит своими корнями в допетровские времена. Пережив потрясения революции, полностью сменив свой персональный состав, российская бюрократия реинкарнировалась в бюрократию советскую, и семь десятилетий советского режима были временем ее расцвета. После краха СССР она пережила период некоторой растерянности, но сегодня вернула себе былое могущество. Она подмяла под себя и законодательную власть, и судебную, и политические партии и соорудила собственную партию, которую откровенно так и называют — партия власти.

Сейчас российская бюрократия сосредоточилась на подавлении бизнеса. На федеральном уровне борьба ведется против так называемых олигархов, т. е. крупного бизнеса, а в регионах те же самые средства борьбы применяются к среднему и малому бизнесу. Но в перспективе власть рассчитывает поставить под контроль и «третий сектор» — костяк гражданского общества. Именно поэтому первой под удар среди так называемых олигархических структур попала компания «ЮКОС». Я говорю «так называемых», потому что настоящих олигархов у нас нет. Олигархия — это власть, обеспечиваемая богатством. У нас же единственным носителем власти является бюрократия, исполнительная власть — и выборная, и назначаемая.

Богатый человек у нас обладает властью, только если он является государственным чиновником (как, например, бывший министр печати Михаил Ле-

Гражданское общество и государство

син — владелец рекламной компании, монопольно распоряжающейся рынком рекламы на телевидении) или если этот богач покупает милость властей, лебезя перед ними, отстегивая, сколько потребуют, на какие-то затеи сверх бюджета и просто в карман покровителю. Бюрократия заботливо поддерживает этот порядок всеми имеющимися в ее распоряжении средствами, в том числе налоговой политикой. Ведь очевидно, что законы наши сознательно построены так, чтобы держать на крючке всех предпринимателей, и крупных, и мелких. Законы эти противоречивы, их толкование многовариантно, к тому же их выполнение исключительно обременительно, а иной раз их просто невозможно выполнить. Предпринимателю приходится хитрить, уходить в тень, и это делает его покорным чиновникам, так как они в любую минуту, если он вызовет их недовольство, могут его разорить, а то и посадить. ЮКОС прогневил власти тем, что Ходорковский вознамерился поломать эту отечественную традицию.

ЮКОС — первая крупная промышленная компания, которая вышла из тени. Пришлось платить сумасшедшие налоги, но владельцы ЮКОСа пошли на это ради избавления от рабской зависимости от бюрократии. Они ввели внутри компании отчетность по международным стандартам и сделали полностью прозрачными денежные потоки. Кроме того, ЮКОС создал благотворительный Фонд «Открытая Россия» (такое название неспроста). Этот фонд осуществляет (и продолжает осуществлять) крупные социально значимые программы, среди которых компьютеризация средних школ в российских регионах и сельских библиотек, обучение школьных учителей и сельских библиотекарей пользованию Интернетом, организация летних лагерей для школьников, где они играют в демократическое общество и рыночную экономику, выбирают президента и парламент, действуют как банкиры и предприниматели. ЮКОС финансирует школы-интернаты для одаренных детей из отдаленных регионов и из бедных семей, а также Клуб региональной журналистики, приглашает на семинары в Москву журналистов из региональных средств массовой информации.

У нашей бюрократии безошибочный нюх на опасность утраты власти. На самом верху не без основания усмотрели опасность и в прозрачности ведения бизнеса, и в деятельности Фонда «Открытая Россия». Эта активность была расценена как стремление заключить союз с обществом для освобождения и бизнеса, и общества из-под ига государства (ведь для любой бюрократии государство — это она сама, и никто больше). Ведь если вслед за ЮКОСом так же начнут действовать и другие крупные предприниматели, а за ними и все остальные, то этот тандем — бизнес и общество — станет равновеликим по силе клану бюрократов, которым придется считаться с гражданским обществом, как в той же Германии. Отсюда — «дело ЮКОСа».

Надо сказать, что опасения по поводу заразительности примера ЮКОСа не были лишь плодом воображения испуганных бюрократов. Российский бизнес

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

уже тяготеет своим подчиненным положением. Уже немало среди предпринимателей тех, кто предпочел бы бремя справедливых налогов постоянным поборам и унижительной зависимости от своры чиновников. Многие поглядывают в сторону гражданского общества в надежде на поддержку. И не только поглядывают, но и стремятся установить взаимовыгодные связи. По данным «Открытой России», около 40% средств, которыми располагают социальные организации в регионах, они получают из местных источников. Когда был арестован Ходорковский, Российский союз промышленников и предпринимателей, «Деловая Россия» и «Опора России», т. е. организации крупного, среднего и малого бизнеса, обратились за поддержкой к «третьему сектору», к правозащитным организациям. Какое-то время происходили встречи членов Координационного комитета, в который входили представители этих организаций предпринимателей и правозащитных организаций, разрабатывались формы сотрудничества между бизнесом и «третьим сектором». Но предприниматели здорово напуганы наступлением властей на ЮКОС и, не оставляя надежд на поддержку «третьего сектора», ведут себя очень осторожно.

Исполнительная власть тоже не оставляет своим вниманием «третий сектор». Федеральная власть предприняла попытку взять его под контроль, собрав в ноябре 2001 года Гражданский форум — около четырех тысяч представителей различных НКО. Идея состояла в том, чтобы на этом форуме избрать Гражданскую палату, через которую президент и его администрация могли бы контролировать гражданское общество. Само оно отнеслось к этой идее с подозрительностью: «минуй нас пуше всех печалей и барский гнев, и барская любовь». Идею о выборах Гражданской палаты осуществить не удалось именно из-за сопротивления представителей НКО. После этого руководители самых известных правозащитных и других общественных организаций были приглашены войти в качестве членов в президентскую Комиссию по правам человека — я одна из таких приглашенных. Мы это приглашение приняли, так как не являемся яркими противниками взаимодействия и даже сотрудничества с властью. Наоборот, мы понимаем необходимость такого сотрудничества, постоянно его добиваемся. Но мы исходим из убеждения, что представители власти должны относиться к гражданскому обществу как к партнеру, а не как к подчиненной им и зависящей от них структуре. Пока же, увы, власти не воспринимают гражданское общество как партнера и не очень-то считаются с мнением граждан по самым важным для них вопросам.

Включение активистов НКО в президентскую Комиссию по правам человека дало им возможность контактировать с администрацией президента и самим президентом. Теперь можно напрямую или почти напрямую (через председателя комиссии Эллу Памфилову и главу президентской администрации) доводить до сведения президента наиболее острые проблемы, волнующие правозащитные организации. Это, однако, не означает, что все эти проблемы ре-

Гражданское общество и государство

шаются. С октября 2002 года, когда президентская Комиссия по правам человека обновила свой состав, удалось решить хотя бы отчасти лишь две, а именно: во-первых, было отсрочено на два года расформирование расположенных в Ингушетии лагерей для беженцев из Чечни, что сделало процесс менее болезненным для них; во-вторых, были внесены поправки в Закон о гражданстве РФ, облегчивший положение тех лиц, которые, согласно первоначальной редакции закона, подверглись дискриминации.

В 2003 году были установлены новые правила взимания налогов с грантов, получаемых НКО от зарубежных фондов. Согласно этим новым правилам практическая возможность получения грантов осталась лишь у НКО, работающих в области науки, искусства и образования. Остальные НКО, в том числе правозащитные, экологические и социальные, т. е. те, которые более всего неудобны федеральной и региональной бюрократии, должны отдавать 24% полученных от зарубежных фондов средств государству, как если бы это была их прибыль. Совершенно очевидно, что на таких условиях их деятельность не согласится финансировать ни один грантодатель. Единственное, чего удалось достичь членам президентской Комиссии по правам человека, — это добиться того, что, пока эти правила ими оспариваются, на практике их применять не будут. Но правила эти не отменены, несмотря на активную борьбу против них всего «третьего сектора» и зарубежных грантодателей, и, следовательно, власть имеет возможность держать НКО на крючке совершенно так же, как она держит на крючке предпринимателей: в любую минуту любую негодную российской бюрократии НКО, а то и все такие организации одновременно, можно разрушить, предъявив им претензии по поводу неуплаты налогов. Точно так же, как в деле ЮКОСа, проценты по налогам, не уплаченные с момента принятия этого абсурдного постановления, окажутся во много раз больше суммы самой неуплаты.

В нынешних российских условиях «третий сектор» остался единственным оплотом гражданской независимости. Конечно, этого недостаточно для полноценного функционирования гражданского общества. Для того чтобы законодательная власть обрела наконец независимость от власти исполнительной, необходимы сильные политические партии, выражающие интересы разных групп российского населения. Без независимых СМИ и общество, и власть утрачивают реальное представление о процессах, происходящих в стране и, следовательно, не могут принимать разумные решения по жизненно важным вопросам. Экономика не может нормально развиваться, если ее развитие зависит более всего от бюрократов, стимулы которых почти никогда не совпадают со стимулами развития бизнеса, а то и просто им противоречат. Ни одна из этих проблем не может быть решена силами только «третьего сектора». НКО могут лишь сыграть определенную роль в подготовке того «бульона», из которого будут произрастать все остальные компоненты демократического общества и правового государства.

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

Однако у «третьего сектора» есть и собственные проблемы — его внутреннего развития, которые усугубляются неблагоприятными условиями в стране. Внутри сектора идет работа по анализу этих проблем, ищутся пути их решения. В течение последнего года несколько собраний общественной организации «Народная ассамблея» были посвящены дискуссиям о характере российского гражданского общества, наиболее эффективных путях его развития и деятельности. 23 марта 2004 года состоялась дискуссия активистов НКО и дружественных им представителей экспертного сообщества на тему «Российская общественность: кризис идентичности». Пожалуй, самая критическая оценка нынешнего состояния нашего гражданского общества и практики российских НКО содержалась в докладе И.В. Аверкиева, председателя Пермской гражданской палаты. По соглашению с автором привожу здесь основные тезисы его доклада.

«Современные обстоятельства российской общественной жизни с очевидностью фиксируют некую развилку в процессе формирования (развития) "структур гражданского общества". Постсоветский, переходный этап "гражданского становления", по всей видимости, пройден. Характерное для этого этапа параллельное сосуществование заскорузлого опыта "советской общественности" и привнесенных традиций западной гражданской культуры себя исчерпало. Исчерпало с точки зрения неспособности обеих моделей "общественного участия" обеспечить дальнейший рост эффективности гражданских организаций в деле формулирования, продвижения и защиты общественных интересов. Оба "направления" в своем рафинированном виде явно бесперспективны:

— "советский коллективизм" окончательно утратил мотивационную ценность, так и не переродившись в новые формы общественного капитала;

— традиция прочной посредническо-распределительной связи "советской общественности" с государством хоть и нашла свое, вполне позитивное, продолжение в практике многих ветеранских, инвалидных и женских организаций российского некоммерческого сектора, но не привнесла во взаимоотношения власти и общества ни нового, более адекватного обстоятельствам гражданского содержания, ни новой, более адекватной уровню проблем гражданской энергетики;

— многие западные смыслы и технологии гражданской активности до сих пор так и не укоренились в российском обществе, и для удержания их на поверхности жизни требуется все больший объем финансовой подпитки извне (например, защита личных и политических свобод в современной России невозможна и даже не очень актуальна без поддержки западных благотворительных фондов);

— самодостаточных гражданских организаций и практик, имеющих естественное местное происхождение (или естественно заимствованных) и гармонично вплетенных в ткань российской жизни, не так уж и много: советы ветеранов, "солдатские матери", инвалидные общества, ассоциации репрессированных; из технологий: протестное пикетирование, бесконечные "круглостоловые" мероприятия, корпоративная гуманитарная помощь малоимущим, просительное, "челобитное" лоббирование и т. п.;

Гражданское общество и государство

— "переговорные площадки", "гражданские переговоры", "гражданские экспертизы", "общественный контроль", межотраслевое ("ассамблейное") гражданское взаимодействие и другие новые для России гражданские технологии так и остались прерогативой очень немногих "элитных" организаций; в лучшем случае эти технологии массово и безжалостно имитируются, становясь "гражданской модой";

— многие из существующих сегодня организаций создавали себя и свое дело, не опираясь на общественный заказ, а откликаясь на стимулы, вырабатываемые государством, донорами или своими лидерами.

Вместе со всей страной российское гражданское общество переживает своего рода кризис идентичности. Постсоветской общественности известны лишь две модели самореализации: "советская", основанная на участии общественности в распределении между нуждающимися государственных ресурсов, и "западная", основанная на защите общественных интересов и опирающаяся при этом на собственные ресурсы гражданского общества. Соответственно, в поисках идентичности раздваивалась и сама общественность. Одна часть активистов и организаций, отстаивая общественные интересы, взялась дополнять и обслуживать социальную функцию государства. Другая часть пыталась решать проблемы общества, апеллируя к гражданской активности населения и опираясь на поддержку частных доноров, в основном западных¹. Социальная эффективность обеих моделей в современной России ограничена, поскольку страна явно перестала быть "советской" и еще не стала "западной" (как минимум пока).

Существует масса общественных интересов, для продвижения и защиты которых обе модели "общественного участия" очевидно непродуктивны. Например, потребность населения в защите трудовых прав: потребность налицо, но "обновленные государственные профсоюзы" (ФНРП) так и не стали коллективным защитником прав наемного работника от произвола работодателя, сегодня они медленно и нервно загнивают, проедая гигантскую "досугово-оздоровительную" собственность. Новые "свободные профсоюзы", созданные на рубеже 1980-х и 1990-х годов, как правило, по американской модели, в подавляющем большинстве к середине 1990-х годов умерли, не выдержав урезания соцстраха, взносов безденежья и пассивности членов. Что касается индивидуальной самозащиты трудовых прав, то российским наемным работникам пока не хватает правовой культуры и гражданской смелости (средний российский работодатель суров и бескомпромиссен в защите своих интересов).

¹ Здесь не идет речь об имитационных, фиктивных, клиентских, виртуальных и прочих псевдогражданских организациях и инициативах, поскольку они не имеют отношения к реальному отстаиванию реальных общественных интересов и, как правило, обслуживают личные интересы своих лидеров или интересы инспирировавших их государственных, политических или бизнес-структур. — *Прим. автора тезисов.*

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

Обе модели гражданской деятельности оказались неэффективными в обществе, которое после шока "деколлективизации" тотально разобщено, в котором господствует недоверие всех ко всем и у граждан отсутствуют навыки, рефлексy общественной самоорганизации для защиты общественных же интересов. Для укоренения "прогосударственной общественности" необходима искренняя вера граждан в государство как основополагающий общественный институт, как главный гарант благополучной частной жизни. Такие люди в России есть, но их число стремительно сокращается, как под давлением социально-экономических реалий, так и в связи с естественным сокращением доли россиян, родившихся до 1960 года. Для укоренения новой российской общественности, ориентирующейся на западные гражданские практики, необходим достаточно высокий уровень гражданского межличностного доверия, а также опыт и стремление населения к коллективному отстаиванию однотипных частных интересов и тому подобные вещи. Таких людей мало даже среди гражданских активистов. По сути, в современной России большинству гражданских активистов прогосударственного и либерального толка просто не к чему апеллировать в согражданах: последние не верят ни друг другу, ни государству. Последний оплот социума — семья, но и она подвергается таким испытаниям, что вряд ли в обозримом будущем сможет стать общенациональным источником пополнения общественного капитала.

Одна из основных проблем — кризис мотивов гражданской деятельности: количество людей, готовых тратить свое рабочее или свободное время на формулирование, представление и защиту общественных интересов, не увеличивается, а в некоторых сферах гражданской деятельности даже уменьшается. Латентная доля людей, предрасположенных к гражданской самореализации, в России не меньше, если не больше, чем во многих других странах. Но для подавляющего числа представителей этой "доли" *смысл и цена* гражданской самореализации в сегодняшней России не очевидны. Существующие гражданские практики далеко не всегда помогают ответить на вопрос, *зачем они нужны и какова их эффективность* с точки зрения продвижения и защиты общественных интересов.

Российскому гражданскому обществу нужны свои, *общественные источники* и мотивы активности, независимые от позиций и поддержки западных коллег или российского государства.

Этот призыв не отрицает позитивной роли западных импульсов в российском генезисе, будь то грантовые программы американских и европейских благотворительных фондов, идеологические и технологические заимствования или "политическое культуртрегерство" западных лидеров и международных институтов. Более того, вполне созидательным для формиру-

Гражданское общество и государство

ющегося гражданского общества может представляться и спрос российского государства на "гражданские услуги" в виде политической поддержки, социального посредничества и общественного представительства. Но, по-моему, есть что-то патологическое в том, если российское гражданское общество будет и дальше существовать и развиваться почти исключительно в рамках этих двух "заказов". Тем более что у нас есть успешный опыт прямых общественных инициатив, вполне самоценных и укорененных в российской жизни. Речь прежде всего о "солдатских матерях", безраздельно доминирующих во всех гражданских рейтингах и известных даже граждански не образованным людям. Секрет их успеха очевиден: организации солдатских матерей, одни из немногих в России, опираются на реальный общественный спрос такого накала, что он порождает и реальную добровольную общественную поддержку в максимальных для России человеческих и прочих объемах. При этом в основной своей массе "солдатские матери" вполне деидеологизированы, достаточно удалены от основных "заказчиков" и одновременно эффективно используют как "западный", так и государственный и бизнес-ресурс в *своих* интересах. Как мультиплицировать их феномен? Чем заменить сверхнакал витальных материнских рефлексов в стимулировании общественного участия?

Сегодня перед новой российской общественностью со всей очевидностью и тревожностью встают очень интересные вопросы.

Как и из чего в России начинает формироваться новый общественный капитал? Как может этому способствовать тончайшая прослойка гражданских активистов?

Если уж эти активисты есть, а стабильного "народного спроса" на их активность нет, то как такой спрос стимулировать?

Каким может, должно быть или является собственно российское гражданское общество, в чем его качественная определенность? В чем, например, его отличие от англосаксонско-скандинавской, романской, центрально-европейской, латиноамериканской или юговосточно-азиатской "гражданских моделей"? В сравнении с европейскими гражданскими обществами российское гражданское общество просто отсталое или иное? Или и то и другое?

Если нас не устраивает современное российское гражданское общество, и уж тем более если его нет, то в каких процессах и явлениях общественной, политической, экономической и духовной жизни России истоки новейшего или будущего гражданского общества? Каковы основные векторы его развития? Какие "гражданские точки роста" требуют наибольшего внимания и поддержки?

Каковы наиболее адекватные формы институционализации российского гражданского общества? Какие формы объединения под общественный интерес более всего нам подходят: массовые членские организации, клубные объединения, "штабные организации", временные инициативные группы, "мобилизационные организации", др.? Если и то, и другое, и третье, то что делать с очевидной тенденцией фактического перерождения всего разнообразия форм в одну — "штабную"?

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

Какими могут быть мотивы и стимулы гражданской активности в современной России? Что, кроме серьезных денег, может заставить молодого человека после окончания вуза пойти работать менеджером в гражданскую организацию? Что может заставить разумных мужчин и женщин среднего возраста свободное вечернее время тратить не на детей или развлечения, а на исполнение общественного долга в правлении Общества защиты прав потребителей или в пикетах против вырубки близлежащего леса?

Где брать ресурсы для гражданской деятельности, если отечественной "граждански мотивированной" благотворительности пока нет, западные доноры не бездонны и не всегда адекватны, а большая часть населения пока неплатежеспособна в отношении социальных и гражданских услуг НКО, да и сами эти услуги либо отсутствуют, либо низкого качества?

На эти вопросы необходимо отвечать. В качестве примера такой необходимости — один из итогов пятнадцатилетнего гражданского развития России — несостоявшееся волонтерство (несостоявшееся в социально значимом смысле, всегда имевшие место уникальные подвижники не в счет). Что с этим делать? Ждать, когда созреют объективные экономические условия (материальный достаток и свободное время у значительной части населения), или продолжать искать варианты, специфические стимулы добровольчества в сегодняшних условиях? Или делать вид, что проблемы нет, и продолжать развивать суррогатные формы волонтерства ("добровольный" труд в обмен на обещание попасть в программу международных волонтерских обменов, в обмен на "гарантированное" попадание на альтернативную гражданскую службу, в обмен на зачет по учебной практике и т. д.)?

Хотелось бы начать серьезное обсуждение этих и многих других вопросов с тем, что бы в течение ближайших нескольких месяцев выйти на новые стратегии и технологии.»

Не могу сказать, что я полностью согласна с тезисами И.В. Аверкиева, но, думаю, его видение проблемы заслуживает внимания более широкой аудитории, чем тридцать-сорок участников дискуссии, для которых он сделал свой доклад.

Совсем другую точку зрения на российское гражданское общество и его перспективы высказал другой участник дискуссии — исполнительный директор Социально-экологического союза С.И. Забелин. С ним я тоже согласна лишь частично, но тем не менее с его разрешения привожу текст его выступления.

«Общество индустриальное характеризуется заводским способом производства, при котором миллионы работников выполняют примерно сходные по сложности трудовые операции, имеют примерно одинаковые условия жизни и в связи с этим примерно одинаковые общественные интересы — классовые и групповые. Именно эта одинаковость по-

Гражданское общество и государство

рождает условия для возникновения массовых политических партий и массовых гражданских инициатив, которых не было в доиндустриальных обществах. Государственная машина такого общества также настроена на удовлетворение массовых однотипных интересов (запросов).

Могильщиком индустриального общества выступает научно-технический прогресс, поскольку в результате автоматизации и компьютеризации труд большей части работников становится ненужным.

Общество постиндустриальное характеризуется тем, что большая часть его членов выполняет уникальную работу, преимущественно интеллектуальную или творческого характера, чаще всего в домашних условиях. При этом благодаря научно-техническому прогрессу каждая семья одновременно имеет возможность своим трудом обеспечивать себя необходимыми продуктами питания и иными необходимыми предметами и услугами, затрачивая на это относительно небольшую часть рабочего времени. Понятно, что в таком обществе нет места ни для политических партий, ни для массовых общественных движений. Как, впрочем, и для государственной машины в ее старом понимании.

Научно-технический прогресс является двигателем развития этого общества, высвобождая время его членов для свободного использования.

С моей точки зрения, российское общество в целом сегодня находится в состоянии перехода от общества развитой индустрии западной страны к постиндустриальному обществу. То есть оно *не отстало* в своем развитии от европейского, а *обогнало* его. Попробую (в который раз) объяснить, как это случилось.

С институциональной точки зрения, если смотреть непредвзято, развитие России не сильно отличается от развития Германии. Обе вышли из Первой мировой войны с разрушенным хозяйством, обе совершили мощную индустриализацию, технологической вершиной которой следует считать создание ракетного оружия и выход на овладение атомной энергией, далеко обогнав (!) в этом Соединенные Штаты Америки. Обе страны в ходе этого процесса активно эксплуатировали народный энтузиазм и жестоко подавляли инакомыслие, в обеих странах почти одновременно была уничтожена многопартийность и изобретены концлагеря. Отличались — риторикой вождей, потому и сошлись в смертельной схватке. После Второй мировой войны *разрушенному внешним воздействием* германскому обществу западного сектора была предложена американская социальная модель, свойственная более ранним стадиям индустриального общества. И в этом состоянии общество ФРГ законсервировалось по сию пору, тогда как США и Россия продолжали движение по своим траекториям. Существенно, что восточный сектор так же довольно естественно воспринял советскую модель социального устройства.

Технологически США и СССР до середины 1980-х шли "ноздря в ноздю" — вышли в космос, создали ядерное оружие и "мирную" атомную энергетику и многое другое. Политически США также эволюционировали в направлении однопартийности, и к концу 1970-х нас-таки догнали, поскольку две их партии уже не один десяток лет различаются в основном говорящими головами. И с инакомыслящими, если я правильно помню, у них после войны были проблемы, правда, обошлось без ГУЛАГа.

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

Эволюция американских профсоюзов, судя по литературе, а равно по отсутствию упоминания о них нынче как в прессе, так и в переписке с американскими активистами, также привела к вполне советским результатам примерно в те же сроки.

Институциональные различия проявлений гражданской активности в США и в СССР также не кажутся мне качественными. И там и тут финансовую основу деятельности "третьего сектора" составляли добровольные или добровольно-принудительные пожертвования граждан. Этими пожертвованиями распоряжалась бюрократия некоммерческих организаций, используя их по своему усмотрению и в целом — на удовлетворение общественных интересов. Одновременно эти же общественные интересы и тут и там формализовали, продвигали и защищали десятки тысяч неугомонных "чайников", лишь формально связанных с зарегистрированными НКО. Различия были в спектре гражданской активности, разрешенной государством. В СССР — узкий, экстремально узкий, а в США — широкий.

В 1991 году в силу исчерпания *внутренних ресурсов развития* индустриальное общество в СССР рассыпалось по винтикам и гаечкам, неожиданно для всего мира, но закономерно. Неожиданно и закономерно, как происходят все природные катастрофы. Оглядываясь, мы можем констатировать, что практически все имевшиеся социальные связи распались и общество атомизировалось до уровня индивидуума. И из этих индивидуумов — в соответствии с законами природы — стало собираться то общество, которое должно появиться после индустриального.

Происходящее на развалинах неоднородно и имеет два источника развития. Одним источником — и наиболее заметным — являются экономические интересы западных стран, находящихся на завершающих стадиях индустриального развития. Интересы в сырье, энергии и отсутствии реальных угроз собственному благополучию. В соответствии с этими интересами западные страны инвестируют в добывающую промышленность и в воспроизводство социально-политических структур, характерных для них самих. В результате они имеют вполне реальное сырье и вполне реальные имитации не только политических партий и гражданского общества, но и структур государственного управления. И этим — довольны.

Другой источник — инициатива граждан, направленная на самообеспечение условия существования, и естественные процессы самоорганизации постиндустриального общества. В результате мы имеем страну, жители которой — без гражданских войн и смут — в считанные годы научились обеспечивать себя минимумом необходимого, не прекращая выполнять основные социальные функции — учить, лечить, управлять жилищно-коммунальным хозяйством и т. п. — за символическую плату. И этим — довольны, поскольку реально голосуют за такую стабильность.

Таким образом, российская реальность сочетает в себе, с одной стороны, имитации структур индустриального общества и, с другой стороны, не осознаваемые, но материально ощутимые (по результатам) ростки постиндустриального общества.

Ну и что из этого следует?

Из вышесказанного следует неприятный для очень многих вывод, что мы, как носите-

Гражданское общество и государство

ли идеи догоняющего "Запад" развития, объективно не нужны большей части соотечественников, и чем дальше — тем больше не нужны. Они-то нормальные, а вот мы на самом деле представляем собой уходящую эпоху и выступаем в роли тормозов эволюционного процесса. И хуже того — каждый день втолковываем гражданам, что это они — отсталый народ, что они неудачники. А мы — передовики капиталистического производства. И при этом еще рассчитываем на какую-то благодарность.

При этом мы объективно, как институты индустриального общества, нужны и сырьевому бизнесу, и государству, и они будут нас кормить и поддерживать. Беда в том, что им объективно не нужны жители России — слишком много.

Предлагаемые нами ценности и инструменты — тоже из прошлого: мы как бы убеждаем людей, что лапти практичнее кроссовок.

Уже пятнадцать лет мы убеждаем сограждан, что еще одно усилие, и будет, как там. Но реальность наглядно доказывает, что наше общество от "там" с каждым годом дальше. И сами себе не верим, иначе как объяснить, что уже который год не можем даже приблизиться к формулированию "общественной повестки дня".

Что делать, с чего начать?

Увы, мы — не миссионеры.

Чтобы стать ими — необходим подвиг осознания реального места россиян на этой планете. А вот если мы сподобимся понять и вербализировать для народа, что россияне "впереди планеты всей", то, глядишь, нас признают за своих и к нам потянутся. Правда, на гранты при таком раскладе рассчитывать будет сложно.

Поэтому ключевым для решения поставленной задачи, с моей точки зрения, является сознательное изменение *нашей* оценки происходящего, *нашего* отношения к разным событиям окружающего мира, *нашей* парадигмы развития. Мне кажется, что это изменение, и в первую очередь отказ от сравнений с "Западом" и от попыток заимствования на "Западе", позволит нам открыть другие средства преодоления тех мерзостей, которые мы хотим преодолеть. А заодно, может быть, найти слова для диалога с народом. Для диалога, о котором мы даже не заикаемся, озабоченные диалогом с властью и бизнесом.

А пока, если мы не готовы изменить самих себя, пересмотреть свою миссию в этом мире, я бы считал наиболее продуктивным делом поддержку всех и любых (кроме несущих агрессию и насилие) гражданских инициатив, процессов самоорганизации граждан, процессов спонтанной структуризации общества.»

И, наконец, ключевые высказывания участников этой дискуссии.

«Свободу нужно продвигать. Сейчас приходится продвигать услуги, которые никому не нужны.

Мы являемся всем чем угодно, кроме как гражданскими функционерами.

В секторе отсутствуют возможности для гражданской карьеры. Нужно обеспечить рост менеджеров в сетях НПО.

Экспертов все больше. Акторов и активистов все меньше ("актеров и буйных мало").

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

Откуда берутся общественные интересы? Не из пустоты. В связи с этим важна проблема их познания, введения в структуры.

Люди не хотят объединяться.

Российская специфика: вынуждены учитывать структурные особенности страны и опыта. Несвойственные функции приходится исполнять НПО.

Формулирование общей терминологии не повредило бы. Заходы на повестку дня уже были, нужно начать ее формулировать.

Не только кризис гражданского общества. Нужно осознать глубину кризиса всего общества.

На нас нет спроса — агрессивная уверенность в невозможности что-либо сделать. Те, кто пытается, вызывают раздражение. Глубоко больное общество.

Нужно воздействовать на эмоциональную сферу. Нужна личность вроде Ганди. Подвижники, но где их взять?

Растем медленнее и мучительнее, чем хотелось бы.

Общественная активность проявляется через неполитическое — через маленькие организации.

Всех возможностей экспертного сектора в сообществе мы не исчерпали.

Правозащитное сообщество выросло и солидаризировалось, есть сеть профессионалов. Но ситуация с правами человека не улучшается. Людям ничего не интересно.

Дублируемость — не лучший из видов общественной деятельности.

Впрячься и подумать: что мы можем сегодня? Вопрос менее очевиден, чем пять лет назад.

Нужно замерить демократические проблески — оценить среду для развития общественного интереса.

Осознаем кризисность ситуации. Имеем пути выхода через технологическую работу друг с другом.

Позитивные и негативные общественные интересы, их соотношение.

Удачливый гражданский миссионер — кто он?

Утрачена "морковка" социального дохода. Политики к нам не пошли — не видят социального дохода. Упустили социальную раскрутку тех, кто бы пошел.

Проблемы, стоящие перед "Народной ассамблеей", — проблемы всех организаций. Преодоление проблем через обсуждение на Клубе.

Узкогрупповые интересы в общественные не перерождаются. Из гражданского интереса рождается общественный.

Феномен массовой консолидации вокруг плохой идеи.»

Ввиду того что в этой статье приводится не только моя точка зрения на наше гражданское общество, но и мнения моих уважаемых коллег, можно считать эту публикацию нашим коллективным выступлением. Будет полезно, если мы узнаем, что думают о поднятых здесь проблемах гражданского общества наши сограждане с другим опытом, не принадлежащие к правозащитному сообществу.

Марина Либоракина**СИЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО НЕВОЗМОЖНО БЕЗ СИЛЬНОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

«Есть гражданское общество в России или его нет?» — этот вопрос уже стал традиционным для общественно-политических дебатов. Еще четыре года назад авторитетные политтехнологи утверждали, что гражданского общества у нас нет. За эти годы гражданское общество, очевидно, построено, ибо теперь обсуждается в основном степень его «зрелости». Общее мнение на сегодняшний день таково: гражданское общество в нашей стране слабое, неразвитое, и эта слабость определяется его ненужностью. Гражданское общество не нужно государству, которое достаточно сильно, чтобы реализовывать свои функции без помощников. Гражданское общество не нужно населению, которое не желает самоорганизовываться для решения насущных проблем своего двора и своего поселка. И уж тем более гражданское общество не нужно бизнесу, который заинтересован исключительно в прибыли.

Подспудно сильное государство увязывается со слабым гражданским обществом и, наоборот, слабое государство — с сильным гражданским обществом. Указывать на слабость государства или тем паче призывать к его ослаблению, пожалуй, не возьмется сегодня никто, поэтому диагноз «неразвитости» ставится гражданскому обществу без каких-либо аналитических изысканий, выглядит естественным и, по большому счету, не требующим каких-то специальных действий по изменению ситуации. Да и странно было бы требовать таких действий, ведь обычно они связаны с государственным финансированием, а лоббировать федеральные целевые программы по строительству гражданского общества как-то не с руки. Вроде бы гражданское общество — это дело самого общества, если не нужно оно людям, не создавать же его губернаторским указом...

В этой общепринятой сегодня логике есть существенные изъяны. Рассмотрим более пристально, действительно ли сильному государству не нужно сильное гражданское общество и что означает нежелание населения самоорганизовываться для своего же блага.

МИФ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИЛЕ

Будем говорить прежде всего в терминах экономики. Что нужно для того, чтобы повысить конкурентоспособность страны в условиях глобализации? Пример Китая демонстрирует, что экономического успеха можно добиться и без гражданского общества — в условиях догоняющего развития,

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

за счет колоссальных недоиспользованных человеческих ресурсов. Такой путь развития возможен лишь при условии форсированных «сверху» гарантий экономических прав и свобод инвесторов и предпринимателей. Однако при этом вся экономическая система оказывается заложником выбранного политического курса, а человеческий потенциал неизбежно остается недоиспользованным из-за ограниченности личных прав и свобод. Китайский путь для нас невозможен хотя бы потому, что общество никогда не согласится с тем, чтобы жители села не получали пенсий. Показательные расстрелы взяточников также не станут частью российской системы государственного управления, а других путей борьбы со злоупотреблениями бюрократии в обществе, которое не вырабатывает естественного «иммунитета» против коррупции, нет.

Мировой опыт свидетельствует, что обеспечить *быстрый*, но в то же время *стабильный* рост экономики можно только за счет вкладов в человеческий и социальный капитал. Приращение этого «нематериального» капитала происходит не только за счет образования и постоянного повышения квалификации, но и за счет укрепления разнообразнейших профессиональных и общественных связей, выявления и согласования интересов различных социальных, конфессиональных, этнических групп, учета культурных, гендерных и других различий. Это и есть дело гражданского общества. Именно гражданское общество продвигает те общественные интересы, которые оказались за пределами политической системы или рынка. Именно оно ищет баланс интересов при строительстве, например, новой фабрики, когда права потребителей, инвесторов, трудовых коллективов и местных сообществ равным образом нуждаются в защите, а экологические требования противоречат необходимости создания новых рабочих мест.

Подчеркнем, что здесь мы говорим не столько о «внутренней» деятельности вышеупомянутых социальных и профессиональных групп (самопомощи, взаимной поддержке), не столько о благотворителях, которые помогают самым обездоленным, не столько о некоммерческих организациях, которые оказывают услуги населению, сколько об участии граждан в управлении обществом и экономикой. Это более широкое политическое участие, чем голосование на выборах. Речь идет о так называемой public policy — сфере выработки социально-экономической политики на общенациональном, региональном и местном уровнях за счет организации общественного диалога. Эта сфера относится не просто к компетенции общества, но к компетенции общества гражданского, члены которого, по определению К. Ясперса, «несут ответственность за то, как ими управляют».

Подобная разделенная ответственность позволяет предотвращать открытое противостояние разных общественных групп в протестной, агрессивной форме. Она позволяет не бояться противоречий, а, наоборот, делать «продуктив-

Гражданское общество и государство

ный конфликт» источником инноваций, использовать соперничество и сотрудничество, соревновательность и кооперацию для того, чтобы избежать масштабных коллективных просчетов. Выявляя разнородные интересы и предлагая инструменты их согласования, гражданское общество тем самым дает возможность использовать разнообразие как мощный стимул развития. «Продуктом» деятельности гражданского общества является взаимный контроль, обучаемость и адаптивность многочисленных частей общественно-политической системы.

Гражданское общество объективно работает на усложнение национального управления, а это единственный стратегически верный способ достичь успеха в современном мире. Недаром впечатляющие успехи демонстрируют только те страны, в которых развиты многочисленные формы самоорганизации граждан для решения насущных жизненных проблем, разработки и тестирования социальных инноваций, защиты гражданских, социальных и экономических прав, а механизмы согласования интересов и общественного мониторинга стали неотъемлемой частью принятия решений в области социально-экономической политики. Лучше больше времени и ресурсов потратить на организацию общественного диалога на стадии обсуждения реформ, чем потом выявлять саботажников на местах и удивляться, почему эти реформы «не идут».

Убедительным примером в этом отношении является Ирландия. Бумом 1990-х годов, заставившим обозревателей говорить о феномене «кельтского тигра», ирландская экономика обязана прежде всего не макроэкономическим мерам стимулирования роста, таким как снижение налогов или либерализация правил для иностранных инвесторов. Основным фактором успеха стала практика общественного договора в стране, что позволило выработать приемлемые для всех секторов общества и рынка условия либерализации, найти способы сокращения бюджетных расходов и снижения национального долга без урезания социальных выплат, реформирования налогообложения физических лиц, стимулировавшего средний класс, и серьезных инвестиций в образование¹.

Гражданское общество не ослабляет, а укрепляет государство. Более того, сильное государство невозможно без сильного гражданского общества. Именно поэтому разумное государство делает все возможное, чтобы создать благоприятные условия для гражданской инициативы, приветствует создание всевозможных саморегулирующихся организаций, поддерживает различные формы общественного контроля за деятельностью чиновников, предоставляет благоприятный налоговый режим для некоммерческого сектора и благотворительности.

¹ Институт национального проекта, подробнее см. на сайте www.inp.ru

МИФ О ПАССИВНОСТИ РОССИЙСКОГО НАРОДА

Наверное, нет лучшей площадки для реализации народной инициативы, чем собственный подъезд, двор, поселок или город. Гражданская ответственность формируется прежде всего на опыте совместного решения насущных жизненных проблем. Недаром все авторитеты, начиная с А. де Токвиля, называли местное самоуправление школой, которая «открывает народу путь к свободе и учит его пользоваться этой свободой»¹. Вспоминая начало 1990-х годов в России, Л.В. Смирнягин, один из ведущих специалистов в области регионального и муниципального экономического развития, пишет: «Казалось, стоит отворить ворота государственных заборов — и хлынет на просторы политической жизни раскрепощенная самодеятельность народа, который столько десятков лет томился под жесткой и мелочной опекой»². Разобравшись в том, почему мы сегодня не наблюдаем расцвета «раскрепощенной самодеятельности народа» на базовом, низовом уровне, мы сможем прояснить и вопрос о гражданском обществе.

По данным исследования «Граждане оценивают местное самоуправление»³, для населения наиболее значимы две группы стимулов участия в общественной жизни. Это *возможность улучшить качество жизни, благоустроить окружающую территорию* и т. п. и уверенность в том, что *общественная деятельность будет результативной*. Хотя большинство людей считают проявления гражданской активности позитивными для города, оценки ее результативности разнятся. Здесь нужно разделить две формы общественной деятельности: самостоятельное решение проблем совместно со своими соседями и единомышленниками («самоорганизующееся местное сообщество») и участие в институтах местного самоуправления посредством не только выборов, но и публичных слушаний по бюджетным вопросам, регулярных встреч с депутатами, обращений в органы МСУ по конкретным проблемам, организации контроля потребителей за деятельностью муниципальных служб («гражданское общество»). Если участие в делах общественной самодеятельности приносит реальные плоды (48% опрошенных, принимавших участие в каких-либо коллективных действиях, оценивают свое участие позитивно, и только 8% — негативно), то собственно гражданская активность разочаровывает граждан.

Нынешнее финансово-бюджетное устройство местного самоуправления таково, что нет практически никакой связи между налогами, которые платятся по месту жительства, и качеством городской среды. Люди не могут принять

¹ Tocqueville, Alexis de. Democracy in America. Vol. 1, Vintage Books, 1954.

² Смирнягин Л.В. Предисловие к докладу А.В. Чернявского «Анализ развития муниципальных финансов в России в 1992–2002 годах» (М.: Фонд «Институт экономики города», 2003).

³ Исследование «Граждане оценивают местное самоуправление» было проведено группой ЦИРКОН по заказу фонда «Институт экономики города». Подробнее см. на сайте www.urbaneeconomics.ru

Гражданское общество и государство

решение, построить ли им в своем городе бассейн или компьютеризировать библиотеку, «заплатив» за это собственными налогами; избранные ими мэры в условиях постоянного, системного недофинансирования занимаются преимущественно реализацией переданных государственных полномочий, а не местными делами. Вместо «полноводной реки», вместо конституционного *местного самоуправления как формы самоорганизации граждан* мы получили «узкий канал» перераспределения средств из государственного бюджета на содержание школ, больниц и коммунальное хозяйство, притом по правилам, которые устанавливают федеральные и региональные власти. «Лишенное почти полностью всякой самостоятельности в распоряжении средствами, бессильное и запугавшееся в долгах, местное самоуправление просто не могло заинтересовать собою того самого гражданина, которому предстояло якобы найти в муниципалитете арену для общественной самодеятельности, — пишет Л.В. Смирнягин. — Равнодушие, с которым жители России встретили "новое" самоуправление, было вполне рациональной реакцией на его бессилие и бесполезность»¹.

Отношение людей к самоорганизации и гражданской активности на низовом уровне зависит от того, считают ли они «окупаемыми» затраты своего времени на участие в местных делах. По данным исследования «Граждане оценивают местное самоуправление», города, активно проводящие реформы муниципального управления, отличаются высокой степенью реального участия граждан в коллективных мероприятиях. Показательно, что в Москве и Санкт-Петербурге, где ситуация с местным самоуправлением крайне сложная, отмечается «особенно низкий самоуправленческий потенциал»².

Вклад граждан в решение вопросов местного значения быстро и существенно возрастает, когда органы местного самоуправления и некоммерческие организации совместно начинают строить реальные механизмы взаимодействия. Примером является деятельность городского благотворительного фонда Тольятти, директор которого Б.А. Цирульников убежден, что фонды местных сообществ (а их сейчас в России уже 15) — это «реальная технология самоуправления, технология современной благотворительности. В Тольятти сегодня финансируется более 170 проектов на общую сумму более 4 млн рублей. На один рубль средств местного бюджета мы привлекаем 8 рублей средств бизнеса и общественных организаций. Это убедительный показатель активизации населения. Когда такие фонды, как наш, предлагают гражданам механизмы участия в процессах, которые идут на территории, люди принимают на себя ответственность».

¹ Смирнягин Л.В. Предисловие к докладу А.В. Чернявского «Анализ развития муниципальных финансов в России в 1992–2002 годах» (М.: Фонд «Институт экономики города», 2003).

² Задорин И.В., Островская Т.В. Общественное мнение о местном самоуправлении (по материалам опросов общественного мнения) // Политика. 1998/1999. № 4.

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

Таким образом, пассивность населения в решении вопросов местного значения обусловлена отнюдь не органической неспособностью россиян к свободе и ответственности, а тем, что местное самоуправление не стало для них «органом народовластия, создаваемым населением для решения своих проблем»¹, а также тем, что у людей «нет знания о том, в каких формах и на каком уровне возможно участие» в управлении². Думается, что этот вывод справедлив и для гражданского общества в целом.

ЧТО МЕШАЕТ РАЗВИТИЮ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ?

Индекс устойчивости неправительственных организаций — инструмент сравнительной оценки уровня развития гражданского общества, включающий 7 групп показателей:

- правовая среда,
- организационная дееспособность,
- финансовая жизнеспособность,
- возможность продвижения общественных интересов (advocacy),
- роль в предоставлении услуг,
- инфраструктура,
- общественный имидж.

Индекс измеряется по шкале от 1 до 7 (1 — лучшее, 7 — худшее значение).

Динамика российского индекса в последние годы такова:

2003 г. — 4.4; 2002 г. — 4.0;

2001 г. — 4.3; 2000 г. — 4.3.

Хотя вклад некоммерческого сектора³ в экономику страны сегодня составляет около 1% ВВП, а темпы роста выпуска продукции и услуг НКО превышают темпы роста ВВП в целом, ситуация с гражданским обществом в России характеризуется как «стагнация с тенденцией к ухудшению». По данным международного исследования «Индекс устойчивости неправительственных организаций»⁴, в последние годы значение этого индекса ухудшается. По сравнению с 2002 годом, в 2003 году ухудшение произошло по всем группам показа-

¹ Задорин И.В., Островская Т.В. Общественное мнение о местном самоуправлении...

² Общественное мнение о местном самоуправлении. 1992–2002: Доклад Центра политической конъюнктуры России к заседанию Госсовета. Октябрь 2002 г.
http://www.zircon.ru/russian/publication/5_4.shtml

³ Некоммерческий сектор рассматривается здесь как организационная основа гражданского общества.

⁴ The 2003 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia / USAID. Seventh Edition. 2004.

Гражданское общество и государство

телей, кроме финансовой жизнеспособности (последнее положительно характеризует отечественный бизнес, который гораздо активнее, чем бизнес Восточной и Центральной Европы и СНГ, финансирует некоммерческие организации).

Российская Федерация демонстрирует негативную динамику и в межстрановом сопоставлении. В 1997 году по уровню развития гражданского общества она опережала большинство стран постсоветского пространства, за исключением Венгрии, Польши и Словакии. Сегодня Россия находится среди таких государств, как Киргизия, Молдова, Армения.

Проблемы гражданского общества носят комплексный характер. Это и ограниченный характер поддержки со стороны населения, и трудности взаимодействия с властью, и финансовая неустойчивость, и отсутствие критической массы организаций с прозрачной системой управления, действительно подотчетных широкой общественности, и отсутствие инфраструктуры в виде отечественных фондов и системы специализированного образования и повышения квалификации. Большинство из этих проблем в той или иной мере обусловлены «примитивным, архаичным, неясным законодательством», создающим «жестко ограничивающую деятельность, недоброжелательную среду» для развития инициатив снизу¹. Особенно значимую лепту в проблемы вносит налоговое законодательство.

Проиллюстрируем это на примере деятельности Центра социальной помощи инвалидам, зарегистрированного в форме автономной некоммерческой организации. Он будет испытывать сложности при получении буквально всех теоретически возможных видов финансирования.

1. Государственная (муниципальная) поддержка. Центр выигрывает конкурс муниципального заказа на услуги по социальному обслуживанию ветеранов и инвалидов на дому. Однако он должен будет заплатить НДС, значит, средства муниципального бюджета, выделяемые на данные цели, нужно увеличить на эту сумму. Поскольку государственные и муниципальные социальные учреждения не платят НДС, автономная некоммерческая организация окажется неконкурентоспособной.

2. Пожертвования. В форме автономной некоммерческой организации социальный центр не сможет быть получателем пожертвований.

3. Платные услуги. Дети-инвалиды рождаются и в бедных, и в обеспеченных семьях. Оказывая одновременно платные и бесплатные услуги, Центр неизбежно будет иметь затраты, которые трудно отнести только к бесплатной или только к платной деятельности: аренда помещений, оплата коммунальных услуг, связи, зарплата персонала, транспортные расходы и т. д. При условии, что платная деятельность облагается налогом на прибыль на общих условиях,

¹ The 2003 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia.

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

целесообразно при расчете налога уменьшить доход на часть этих неделимых расходов. Однако такой порядок учета расходов предусмотрен Налоговым кодексом Российской Федерации лишь для бюджетных учреждений.

Таким образом, некоммерческий Центр социальной помощи инвалидам, оказавшийся из-за налогового законодательства неконкурентоспособным в конкурсах муниципального заказа, не сможет добиться финансовой устойчивости. Он будет выживать благодаря периодической помощи бизнеса, редким грантам зарубежных благотворительных фондов, но главное — благодаря энтузиазму своих сотрудников и усилиям добровольцев. Этот энтузиазм, безусловно, достоин уважения. Но было бы глубоко неправильным ожидать, что люди будут работать, не получая материального вознаграждения за свой труд, и строить систему социального обслуживания на эксплуатации таких прекрасных человеческих качеств, как милосердие и преданность делу.

Используя имеющиеся ресурсы, наш Центр сможет обслужить только небольшое число клиентов. При этом инвалид, получающий в нем бесплатное лечение и проходящий курс реабилитационных мероприятий, будет находиться под дамокловым мечом налоговой инспекции, поскольку у нас до сих пор не решена проблема налогообложения физических лиц, получающих так называемые безвозмездные доходы от НКО. А российский гражданин, решивший профинансировать лечение этого инвалида из собственного кармана, не сможет претендовать на льготы по подоходному налогу — такая возможность предусмотрена только при пожертвованиях в адрес бюджетных учреждений и религиозных организаций. Все это значит, что некоммерческому Центру, как бы хорошо он ни работал с отдельными клиентами, сложно будет добиться массовой поддержки населения, широкого общественного признания.

ЧТО ДЕЛАТЬ?

Во-первых, нужно дать людям возможность работать, не страдая от неразумного, устаревшего законодательства, прежде всего налогового. Нужно ликвидировать несправедливость и обеспечить равные условия доступа негосударственных и государственных некоммерческих организаций на рынок социальных услуг, в том числе за счет государственного и муниципального заказа.

Опираясь на лучшие международные образцы, России следует разработать специальный налоговый режим для НКО и благотворительности, внести соответствующие изменения в Налоговый кодекс. Принципиально важно создать прозрачные институты финансирования некоммерческих организаций, включая принятие специального федерального закона о фондах, обеспечить прозрачность и подотчетность деятельности НКО населению, благотворителям и спонсорам, органам государственной власти и местного самоуправления. По-

Гражданское общество и государство

лезные меры по повышению прозрачности не имеют ничего общего с составлением списков «правильных» и «неправильных» общественных организаций. Должен быть принят закон о порядке использования имущества некоммерческими организациями, а также разработаны нормативные акты, регулирующие формы и процедуры отчетности, позволяющей точно определять, на какие цели и каким образом НКО получают и расходуют средства.

Во-вторых, нужно выстроить механизмы привлечения граждан к выработке социально-экономической политики на всех уровнях, к принятию решений и контролю за их исполнением. Нам нужен цивилизованный закон о лоббировании и продвижении общественных интересов, соответствующие модельные региональные и муниципальные нормативно-правовые акты. Нужно развивать специализированное законодательство в области ювенальной юстиции и других сферах взаимодействия правоохранительных органов и общественности.

Должна быть создана система государственно-общественных консультаций по вопросам выработки социально-экономической политики, необходимо обеспечить широкое включение представителей профессиональных и деловых ассоциаций в межведомственные советы по конкретным проблемам. Аналогично закону о техническом регулировании, должны быть созданы механизмы государственно-общественных консультаций и общественной экспертизы на ранних стадиях подготовки и принятия решений. Также должны стать обязательными публичные слушания по бюджетным, градостроительным и другим общественно значимым вопросам на региональном и местном уровнях.

Нужны механизмы, способствующие созданию системы общественного контроля за деятельностью бизнеса, в том числе за счет усиления защиты прав потребителей. Всемирной поддержки заслуживают недавние инициативы российских компаний по внедрению добровольной социальной отчетности на основе международных стандартов. Государству имело бы смысл подать пример в этой области, сделав такую отчетность обязательной для предприятий с высокой долей своего участия и для естественных монополий.

Организациям гражданского общества предстоит выработать собственные предложения по саморегулированию, формированию общей инфраструктуры, привлечению добровольцев, развитию обучающих и просветительских программ и т. п.

Данный список, конечно, далеко не полон — в нем перечислены в основном меры, требующие нового законодательного регулирования. Однако реализация этих мер позволит сформировать благоприятную правовую и институциональную среду для развития инициатив «снизу», будь то инициативы местных сообществ, профессиональных и деловых ассоциаций, независимых аналитических центров, правозащитных организаций или других институтов гражданского общества.

Ведь причина трудностей в развитии гражданского общества, причина его незрелости не в том, что не «созрели» сами россияне, не в том, что они не го-

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

товы стать «ответственными за то, как ими управляют». Причина — в порочных управленческих механизмах, в недоверии власти к народу, к его способности по собственной воле и собственному разумению обустроить жизнь в карельском или дальневосточном поселке, в излишних, сковывающих общественную инициативу административных препонах.

Стоит — как ни больно это для бюрократии — изменить эту систему в принципе, поставить ее на испытанные во множестве стран рельсы, и развитие гражданского общества быстро пойдет на лад. Ведь тогда люди будут на каждом шагу убеждаться в том, что гражданское общество полезно для их повседневной жизни, а государственная власть и местное самоуправление доступны для их личного влияния. Сама власть сможет при этом избежать радикализации общественного протеста в ходе социальной и военной реформ, быстро и эффективно привлечь дополнительные ресурсы к программам по борьбе с бедностью, снизить уровень коррупции, обеспечить более действенную защиту прав потребителей и наемных работников и сделать еще много полезных дел.

Варвара Денисова**КТО К НАМ С ГРАНТОМ ПРИДЕТ¹**

Гражданское общество 27 сентября стало адресатом президентского указа «О дополнительных мерах государственной поддержки правозащитного движения в России». Глава кремлевской Комиссии по правам человека Элла Памфилова поддержала это начинание, заявив, что «без опоры на принципиальные, самодостаточные организации, которые профессионально и умело могут отстаивать права человека, президенту очень трудно будет справиться с бюрократическим произволом».

Тем временем Дума готовится ко второму чтению так называемого закона о грантах. Так правозащитники называют изменения к главам 23 и 25 Налогового кодекса РФ, которые регламентируют процедуру регистрации и выдачи грантов некоммерческим общественным организациям (НКО). Далеко не в последнюю очередь — правозащитным.

ТЕЗИСОМ НА ТЕЗИС

Несколько лет назад поиском изъянов в законодательстве (прежде всего в Налоговом кодексе) и разработкой смягчающих поправок к нему занимались многие правозащитные организации. Тема несправедливого налогообложения НКО обсуждалась на Гражданском форуме — первом (и, пожалуй, последнем) крупном совместном собрании власти и правозащитников: последние обращали внимание Кремля на то, что нынешняя налоговая система препятствует развитию гражданского общества.

Интерес усилился после вступления в силу Налогового кодекса, заменившего разрозненные законы и нормативные акты 1990-х: большинство налоговых льгот — в том числе и для грантодателей — в кодексе были просто исключены. Два года назад Центр развития демократии и прав человека начал программу «За справедливое налогообложение НКО» (любопытно, что финансирование этой программы шло как раз через грант). А в прошлом году, в сентябре, собрав воедино все проекты поправок, группа представителей НКО получила возможность обсудить проблему с Галиной Кареловой, в то время вице-премьером по «социалке». Исходный тезис тот же: расширьте сферы выдачи грантов, дайте людям возможность вкладывать деньги в гражданское общество и социальную сферу, стимулируйте благотворительность. Правительство

¹ Статья опубликована в газете «Московские новости», № 37 за 2004 год.

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

попыталось ответить испытанным контртезисом, изобретенным в Министерстве финансов: мол, льготное налогообложение грантов в нашей стране — чуть ли не самая простая лазейка для отмывания денег. Но представители НКО быстро предоставили Минфину и Кареловой экспертные заключения: ни одного судебного решения, признающего виновность организаций в злоупотреблении грантами, в России нет. Стало быть, презумпция.

Казалось, сопротивление властей сломлено. Все шло к тому, что бремя налогов для НКО скорее всего будет уменьшено, а сфера грантов — обязательно расширена.

А потом выступил президент.

КТО КОГО УКУСИЛ?

В конце мая в Послании Федеральному собранию Владимир Путин недвусмысленно высказался о донорах и грантополучателях: «В нашей стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов. Но далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для части этих организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов, для других — обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов... Когда речь идет о нарушениях фундаментальных и основополагающих прав человека, об ущемлении реальных интересов людей, голос подобных организаций подчас даже не слышен. И это неудивительно: они просто не могут укусить руку, с которой кормятся. Разумеется, подобные примеры не могут быть для нас поводом для обвинений гражданских объединений в целом».

Первого июня 2004 года — ровно через пять дней после Послания — в Думу пришли поправки к Налоговому кодексу. Те самые, «грантовые». Они счастливо миновали обычные для законопроектов процедуры (рассмотрение на уровне профильного комитета, создание рабочей группы и общественное обсуждение) — якобы из-за всеобщей занятости думцев проблемой монетизации льгот. Поправки, как и ожидалось, расширили сферы выделения грантов. Но при этом жизнь организаций-доноров обещает стать еще более сложной. Если, конечно, какие-нибудь из них выживут вообще.

ПО СПИСКУ — СТРОЙСЯ!

Сейчас в Налоговом кодексе РФ грантами признаются денежные средства или имущество, которые физические лица или НКО предоставляют «на осуществление программ в области образования, искусства, культуры, охраны окружающей среды

Гражданское общество и государство

и на проведение конкретных научных исследований». Практически любая некоммерческая организация или простой россиянин могут выделить грант, удовлетворяющий условиям Налогового кодекса. Международным благотворителям сложнее: с 2000 года они должны регистрироваться при правительстве, чтобы попасть в список уполномоченных грантодателей. При этом, даже пройдя регистрацию (а дело это весьма муторное), потенциальным грантодателям работать все равно нельзя: «белый список», в котором сегодня всего 88 организаций, не пересматривался правительством уже два года.

Если же поправки к Налоговому кодексу примут, то строиться по списку придется не только иностранным, но и российским грантодателям. Не построишься — твои деньги не будут рассматриваться налоговиками как гранты; соответственно, с них будут брать налог на прибыль — 24%.

Зарубежным благотворителям, кроме регистрации в списках Белого дома, предстоит отдельная «легализация» при правительственной комиссии по вопросам международной гуманитарной и технической помощи (которая, к слову сказать, с конца февраля по начало августа вообще не действовала: реорганизация Кабинета министров, не до того). На практике это означает, что зарубежным грантодателям предстоит процедура подтверждения налогового статуса каждого гранта — независимо от его размера и содержания. Куча проверок и согласований для того, чтобы выдать, например, тысячу долларов больнице на операцию ребенка из малообеспеченной семьи...

И по просьбам трудящихся: новые поправки к Налоговому кодексу запрещают раздачу грантов иностранными гражданами. Г-н Сорос, вход закрыт!

Разумеется, на новый «закон о грантах» ополчились многие. Национальный антикоррупционный комитет, например, заявил: «Внесение изменений в главы 23 и 25 НК РФ фактически ограничивают права на деятельность общественных, некоммерческих организаций и граждан. Кроме того, велика опасность появления нового коррупционного механизма при принятии решений по предоставлению и утверждению гранта». Еще резче выступил Международный центр некоммерческого права: «Какой смысл тратить государственные ресурсы на то, чтобы создать еще одну бюрократическую "грантовую" структуру?»

Ни на один из этих вопросов ответа нет. Зато есть указ о господдержке правозащитного движения.

Сам по себе президентский указ не вызывает нареканий. Будет создан международный правозащитный центр, главам субъектов РФ строго указано помогать правозащитникам на местах: выделять помещения, обеспечивать связь и создавать консультативно-совещательные органы... Непонятно лишь, кто всем этим будет пользоваться, если деньги грантодателей — наших ли, зарубежных — уйдут из правозащитного движения. Впрочем, есть еще вариант: посадить правозащитников на прямое бюджетное довольствие. Не всех, конечно, а только тех, кто руки не кусает.

Дарья Милославская

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НКО В РОССИИ

Некоммерческие организации всегда являются составной частью гражданского общества, и Россия в этом смысле не исключение, негосударственный некоммерческий сектор здесь достаточно активно развивается в течение последних десяти-пятнадцати лет. Одна из других составных частей гражданского общества — социально и общественно активные граждане.

Проблема гражданской активности еще несколько лет назад не стояла особенно остро. В первое десятилетие становления российской демократии были приняты основные нормативные акты, регулирующие как конституционное право граждан на объединение, так и саму деятельность общественных объединений и некоммерческих организаций на территории Российской Федерации. В 1995 году был принят Закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», в январе 1996 года — Закон «О некоммерческих организациях», и затем в течение долгого времени «правовая база гражданского общества» не пополнялась яркими нормами, которые могли бы повлиять на развитие общественных инициатив в России. Жизнь общественных объединений и некоммерческих и благотворительных организаций была сравнительно спокойной и размеренной. У некоммерческих организаций было только две основные проблемы, и обе они относились к сфере правового регулирования: регистрация (перерегистрация) и поиск, вернее, оформление финансирования их деятельности. Но эти проблемы сравнительно легко разрешались правовым путем. Первая — составлением юридически грамотных учредительных документов или обжалованием в суд отказа в регистрации. Вторая — оформлением договора пожертвования (ст. 582 Гражданского кодекса) или договора гранта (целевого финансирования). С 1995 года стало формироваться целое направление в отрасли гражданского права — так называемое право НКО, сразу целая сеть юристов начала специализироваться на правовом обеспечении деятельности некоммерческого сектора в России. Первые изменения законодательства об НКО коснулись налоговой сферы, потом политической... Вряд ли кто-то мог тогда подумать, что со временем эти две сферы пересекутся, однако вернемся к праву.

В 2001 году был принят Закон «О политических партиях», и одноименная статья исчезла из Закона «Об общественных объединениях». Кроме того, не внося изменений непосредственно в сам Закон «Об общественных объединениях», Закон «О политических партиях» внес кардинальные изменения в ст. 9 «Общественное движение», фактически лишив возможности общественные

Гражданское общество и государство

движения преследовать политические цели. При этом текст статьи не изменился, и те граждане, которые имеют желание и возможность зарегистрировать общественное движение с политическими целями, пребывают в полном неведении, почему они получают отказ в регистрации. Это «скрытое» политическое во всех смыслах изменение одного из основополагающих законов, регулирующих деятельность «третьего сектора» в России, стало своего рода знаковым — гражданам разрешили отстаивать политические цели, только объединившись в партию, предполагающую — в отличие от общественного движения — фиксированное (проверяемое) членство. Так нас первый раз «посчитали».

В 1999 году появился Закон «О безвозмездной технической (гуманитарной) помощи (содействии) Российской Федерации», создавший некую комиссию, которая определяла, являются ли средства гранта, перечисленные той или иной НКО от зарубежных фондов, помощью (содействием) Российской Федерации. Это был первый контрольный звонок.

В 2000 году был принят Налоговый кодекс Российской Федерации, призванный заменить разрозненные налоговые законы единым документом. В январе 2002 года вступила в действие глава 25 Налогового кодекса «Налог на прибыль организаций», в корне изменившая порядок налогообложения безвозмездных поступлений в некоммерческие организации. Эта глава только в первый год после принятия несколько раз корректировалась, и многие некоммерческие организации, не осуществляющие предпринимательской деятельности, столкнулись с необходимостью платить налог на прибыль с тех средств, которые до 2002 года считались целевыми и налогом не облагались. Особенно это касалось пожертвований и грантов.

Пожертвования, признаваемые таковыми с соответствии с Гражданским кодексом РФ, не облагаются налогом на прибыль. Однако далеко не все НКО могут быть получателями пожертвований. В частности, такого права лишены автономные некоммерческие организации.

Автономная некоммерческая организация является, по сути, единственной приемлемой формой для негосударственных некоммерческих организаций образования, культуры, искусства, здравоохранения, социальной помощи, для исследовательских и аналитических центров и других организаций, оказывающих социальные услуги. Согласно ст. 582 Гражданского кодекса РФ, автономные некоммерческие организации не входят в перечень организаций, которым могут делаться пожертвования, что ставит их в неравные условия по сравнению с фондами, учреждениями и общественными организациями, осуществляющими аналогичную общественно полезную деятельность. В то же время правовой статус автономной некоммерческой организации (правоспособность, определенно ограниченная уставом; наличие коллегиального руководящего органа; направленность деятельности на удовлетворение потребнос-

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

тей неограниченного круга лиц; невозможность распределения имущества между учредителями и др.) позволяет рассматривать эту форму организаций как потенциального получателя пожертвования, т. е. дарения вещи или права в общеполезных целях, в той же степени, как и те НКО, чья организационно-правовая форма позволяет им получать пожертвования (общественные объединения, фонды, учреждения, благотворительные организации).

Принятый 29 мая 2002 года Федеральный закон № 57-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ввел отсутствовавшее ранее в Налоговом кодексе понятие «грант» для целей налогообложения. Грантами признается финансирование конкретных программ только в пяти отдельных областях (образование, культура, искусство, охрана окружающей среды и конкретные научные исследования). Круг потенциальных иностранных и международных грантодателей ограничен лишь теми организациями, которые включены в перечень, утверждаемый Правительством РФ.

В результате огромное число фактически предоставляемых грантов не удовлетворяют указанным в законе условиям либо по причине того, что они предоставлены на цели, не вошедшие в узкий круг указанных областей, либо потому, что давшие их организации не входят в утвержденный российским правительством перечень.

Очевидно, что организации, получившие гранты на цели, не вошедшие в круг очерченных тем (например, на здравоохранение, социальное обслуживание, правозащитную работу и т. д.), не в состоянии заплатить с них налог на прибыль, так как бюджеты грантов не предусматривают такой статьи расходов, а свободными (нецелевыми) средствами большинство организаций не обладают. Более того, ни одна грантодающая организация в принципе не будет включать дополнительные средства на уплату налогов в бюджеты поддерживаемых проектов, так как это противоречит и международной практике, и законодательству их стран, и внутренним регламентам грантодателей, и здравому смыслу.

В самом начале лета 2004 года правительство внесло в Государственную думу никем сразу не замеченный проект Федерального закона № 58666-4 «О внесении изменений в главы 23 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты о налогах и сборах». Некоторые юристы пошутили, что законопроект с тремя шестерками в номере, особенно связанный с изменениями налогового законодательства, ничего хорошего не сулит. В итоге так оно и вышло, причем пострадали НКО. Несмотря на все прилагаемые со стороны «третьего сектора» усилия, законопроект 5 августа был принят в первом чтении. Как известно, по регламенту работы Думы ко второму чтению в любой законопроект могут быть внесены поправки, которые будут обсуждаться на заседаниях соответствующих ко-

Гражданское общество и государство

митетов перед вынесением законопроекта на пленарное заседание. До последнего момента представители некоммерческого сектора не оставляли надежды переломить сложившуюся ситуацию, проводя переговоры с депутатами и иными лицами, способными повлиять на принятие решения по волнующей нас норме законопроекта.

Согласно новым условиям области предоставления грантов расширяются за счет здравоохранения, защиты прав и свобод человека, социального обслуживания неимущих и социально не защищенных. То, что это дополнение отвечает насущным потребностям российских НКО, очевидно, как ясно и то, что расширение сфер предоставления грантов — результат длительного дипломатического процесса. Это итог переговоров, которые российские и зарубежные эксперты в области налогового права, некоммерческого права, руководители организаций «третьего сектора» вели со сменявшимися друг друга вице-преьерами и представителями Министерства финансов.

В то же время другие предложенные правительством изменения вызывают беспокойство и требуют объяснений.

Тревога первая: согласно законопроекту российские некоммерческие организации смогут предоставлять гранты только в том случае, если они включены в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации. Однако для составления такого перечня необходимы критерии, известные тем, кто в него может (должен) быть включен. Правительство, не спорим, уже имеет богатый опыт составления различных «реестров», пример тому — перечень от 24 декабря 2002 года иностранных и международных организаций, гранты которых не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций — получателей грантов. Только одно смущает: ни разу не были ни опубликованы, ни иным образом обнародованы параметры, которым должна соответствовать организация, желающая попасть в «правительственный» список. Из этого следует, что трудно ожидать, во-первых, объективности при составлении списка, во-вторых, его полноты, а в-третьих — быстрого его появления и утверждения для того, чтобы включенные в перечень «счастливчики» могли начать выдавать гранты.

В самом деле, возможность быть включенным в список должна подразумевать лояльность по отношению к власти, а ведь большинство реально работающих некоммерческих организаций, в частности реализующих программы грантовой помощи, придерживаются истинно демократических ценностей, что не всегда совпадает с идеологическими приоритетами власти. Кроме того, в России с каждым годом становится все больше фондов местных сообществ, корпоративных фондов, фондов, оперирующих сравнительно небольшими средствами, то есть НКО, очень адресно представляющих гранты. Есть большие опасения, что эти фонды, принципиально не афиширующие свою деятельность или не успевшие о себе заявить, могут оказаться забытыми (а для

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

включения в уже утвержденный перечень могут потребоваться годы, особенно если так и не появятся четкие критерии его наполнения). Конечно, все эти организации смогут продолжать свою деятельность по финансированию важных и полезных социальных программ, однако эти средства, во-первых, не будут называться грантом, а во-вторых, будут облагаться налогом на прибыль, ставка которого сейчас равна 24%. То есть почти четверть адресных средств будет теряться.

Тревога вторая: гранты, предоставляемые иностранными и международными организациями и объединениями, должны будут оформляться в порядке, аналогичном порядку оформления средств, полученных в виде безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации. Это предложение означает фактическое дублирование процедур регистрации грантов и технической (гуманитарной) помощи в соответствующей правительственной комиссии, которая, к слову сказать, с конца февраля по начало августа вообще не действовала в связи с реорганизацией правительства. Для того чтобы сегодня стать обладателем удостоверения получателя технической помощи на большие суммы, выданные на долгосрочные проекты, потребуется не меньше месяца. Это в том случае, если к документам — к их оформлению и комплектности — не будет придинок со стороны комиссии. Перечень документов включает в себя подтверждение от органа власти соответствующего уровня о том, что он готов взять на себя обязанность контролировать целевое расходование средств гранта. И проблема не в контроле, который, возможно, возьмется осуществлять орган власти, а в том, что многие организации могут такого документального подтверждения просто не получить.

Значит, вся процедура конкурса и получения гранта, составления и подписания грантового договора окажется бесполезной и бессмысленной. Значит, надо будет увеличивать суммы на административные расходы по подготовке документов для комиссии. Значит, прежде чем начать работу, нужно будет долгое время ждать получения удостоверения (а с введением процедуры регистрации, вероятно, сроки оформления вырастут). И если сложить все эти «значит», получится грустная картина — неопределенное ожидание вместо привычных, реальных действий, направленных на решение социальных проблем, на просвещение, на помощь детям.

Иностранцам грантодателям, многие из которых финансируют не одну сотню проектов в год, придется делать нелегкий выбор между преодолением бюрократических барьеров и, возможно, окончанием своей работы в России.

Из налогового законодательства, регулирующего налогообложение НКО, следует, что целью предоставления льготы является поощрение деятельности некоммерческих организаций, направленной на реализацию стоящих перед Российской Федерацией как социальным государством задач. Это соответствует задачам, названным в Бюджетном послании Президента РФ Федераль-

Гражданское общество и государство

ному Собранию РФ от 30 мая 2003 года «О бюджетной политике в 2004 году» основными задачами бюджетной политики: сокращению масштабов бедности, обеспечению социальной стабильности. Однако механизмы фактически разрешительного порядка предоставления необлагаемых грантов противоречат одному из принципов налогообложения (недопущению установления налоговых льгот в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала), являющемуся выражением конституционного принципа юридического равенства.

Кроме того, предлагаемые в законопроекте механизмы противоречат обозначенной в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 года задаче создания после завершения налоговой реформы необременительной системы налогообложения, и не только по уровню налоговых ставок, но и в части процедур расчета и уплаты налогов, упорядочения налоговых проверок и налоговой отчетности. Эти механизмы также содержат элементы неопределенности, поскольку не устанавливают каких-либо критериев признания юридических лиц подлежащими включению в перечни либо регистрации в качестве грантодателя. Это, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит к нарушению принципов равенства и верховенства права. Так нас «считают» уже несколько лет...

В сентябре 2004 года появился Указ президента «О дополнительных мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации», цель которого — содействовать становлению гражданского общества, способствовать развитию правозащитного движения и более тесного его сотрудничества с органами государственной власти в интересах защиты прав российских граждан. Если рассматривать эти цели и весь указ с отстраненных, в том числе и от гражданского общества, позиций, то это, безусловно, важный и полезный документ, но если рассматривать его в контексте проводимых реформ и знать, что комиссии по правам человека в регионах (и то только в 54!) создаются при губернаторах, то никак не удастся избавиться от мысли, что правозащитное движение будет под некоторым контролем власти. В указе, кроме того, говорится о создании Международного правозащитного центра и о том, что к участию в работе создаваемых в федеральных округах совещательных и консультативных органов, а также комиссий по правам человека в субъектах Российской Федерации необходимо привлекать представителей правозащитных организаций, действующих на территории соответствующих округов и субъектов Федерации. И это все на фоне того, что Европейский суд по правам человека предполагает принимать из России жалобы, не прошедшие все судебные инстанции, как это требуется для заявителей из всех других стран. «Не верим мы в российское правосудие», — говорят в Европейском су-

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

де. И вряд ли Международный правозащитный центр поможет решить эту нелегкую задачу

Одна проблема правового регулирования негосударственных организаций состоит в том, что за последние годы некоммерческий сектор России вырос и стал достаточно сильной основой для дальнейшего формирования гражданского общества. Не организованного «сверху» и поддерживающего инициативы власти, а самостоятельного и саморазвивающегося, что для нынешней власти, выстраивающей свои многочисленные вертикали, совсем неудобно. Поэтому и возникают такие «смешанные» (см. выше) правовые нормы, не стимулирующие дальнейшее развитие «третьего сектора». Другая же проблема заключается в том, что пишут законы для НКО люди в министерствах, которые с самими НКО вообще не знакомы. И не видят, например, разницы между благотворительной организацией и организацией, преследующей благотворительные цели в соответствии с Законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». К сожалению, времена, когда рабочие группы разработчиков проектов законов состояли из реально действующих гражданских активистов, прошли. Безвозвратно ли? Но это не самый главный вопрос. Важнее другой — а сможет ли само гражданское общество предпринять эффективные меры для изменения сложившейся ситуации, в частности в сфере правового регулирования деятельности гражданских организаций в России?

Марина Либоракина, Илья Мещеряков

НЕКОММЕРЧЕСКИЙ СЕКТОР: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

ПРАВОВАЯ БАЗА

В законодательстве многих стран не существует специального юридически четко определенного понятия «неправительственная некоммерческая организация». Особенно это характерно для стран прецедентного права (США, Великобритания). Многие страны континентального (кодифицированного) права также не имеют общего законодательного определения некоммерческой организации (например, Швеция), вместо этого употребляются более конкретные понятия: «некоммерческая ассоциация», «фонд», «добровольческая организация», «благотворительная организация» и т. п., определяемые либо специфическими законами, либо устоявшейся практикой и внутренними документами (уставами) таких организаций.

В английском языке для обозначения неправительственных некоммерческих организаций используется несколько терминов. Среди наиболее часто встречающихся, например:

- *not-for-profit organization (NFPO)* — организация, не нацеленная на извлечение прибыли (данный термин употребляется преимущественно в США, а также в международном обороте для общего обозначения организаций подобного рода);
- *non-governmental organization (NGO)* — неправительственная организация (данный термин чаще всего применяется как обобщающий для различных стран в документах международных организаций);
- *charity* — благотворительная организация (данный термин применяется, в частности, в Великобритании и имеет там гораздо более широкое значение, чем современное русское значение слова «благотворительность», поскольку охватывает весь спектр общественно полезных неправительственных некоммерческих организаций);
- *nonprofit organization (NPO)* — неприбыльная организация (термин, постепенно выходящий из употребления);
- *private voluntary organization (PVO)* — частная добровольческая организация;
- *civil society organization (CSO)* — гражданская (общественная) организация.

Несмотря на разнообразие терминологии, с организационно-экономической точки зрения все эти организации характеризуются рядом общих черт:

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

- имеют институционально закреплённую структуру;
- отделены от государства;
- не распределяют прибыль среди своих учредителей или руководителей;
- самоуправляемы;
- добровольны (закон не требует обязательного членства, участия в них, их деятельность в определенной мере зависит от добровольных пожертвований или волонтерского труда)¹.

Именно эти признаки считаются базовыми характеристиками некоммерческого сектора.

На основе анализа законодательства 100 стран Международный центр некоммерческого права и Всемирный банк выявили лучшие практики в этой области и предложили общие рекомендации и принципы правового регулирования некоммерческих (неприбыльных) организаций, определяющие порядок создания и регистрации, прекращения деятельности и ликвидации НКО. Некоммерческим организациям должно быть разрешено заниматься любыми видами деятельности в пользу своих членов и в пользу общества. Обычно некоммерческие организации создаются для решения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных задач, для охраны здоровья и природы, защиты прав человека, разрешения споров и конфликтов, а также в иных целях, направленных на достижение общественного блага. В рекомендациях подчеркивается, что некоммерческие организации «являются основными участниками формирования и обсуждения вопросов общественно-политической жизни и должны иметь право высказываться открыто по любым вопросам общественной важности, включая обсуждение и критику существующей или предлагаемой государственной политики и действий»².

Особое внимание уделяется прозрачности и подотчетности деятельности НКО, предотвращению конфликта интересов. Имущество, доход или прибыль неприбыльной организации не могут быть использованы для предоставления личных льгот, прямо или косвенно (например, стипендия для родственника) любому учредителю, члену, должностному лицу, члену органа управления, наемному работнику или донору, связанному с неприбыльной организацией.

Определяются также меры, которые должны быть гарантированы государством для достижения финансовой стабильности НКО. Это право на осуществление любой законной и культурно приемлемой деятельности по сбору пожертвований (на пожертвования от физических и юридических лиц, помогаю-

¹ *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1999.

² International Center for Not-for-Profit Law: «The Role of a Good Legal Framework — Capacity Building and Sustainability», «A Survey of Best Practices from Around the World», «Checklist for NPO Laws», «Principles of Regulation of the Not-for-Profit Sector». <http://www.icnl.org>.

Гражданское общество и государство

щих неприбыльным организациям, должны распространяться налоговые льготы) и право на ведение законной экономической деятельности, предпринимательства с условием, что основной целью деятельности организации не является извлечение прибыли и что прибыль или другие доходы не распределяются между учредителями, членами, должностными лицами, членами органов управления или наемными работниками. Хорошей практикой является освобождение прибыли, полученной от экономической деятельности, от налогообложения при соблюдении критериев и условий распределения дохода и требований к НКО, установленных законом. Даются рекомендации по налогообложению НКО, включая введение статуса организации общественной пользы с соответствующим льготным налогообложением.

Рассматриваются также вопросы учреждения и надзора за иностранными некоммерческими организациями. НКО, учрежденная и функционирующая по законам одной страны, но ведущая деятельность, выполняющая программы или имеющая собственность в другой стране, должна иметь право функционировать в качестве НКО в этой другой стране либо учредить филиал или аффилированную компанию по законам этой другой страны. Такая организация или ее филиал, дочерняя или родственная компания должны пользоваться всеми правами, полномочиями, привилегиями и иммунитетами, распространяющимися на НКО в этой стране, а также исполнять все требования, обязательства, обязанности и санкции.

Законодательство большинства стран не предусматривает специальных процедур регистрации для НКО, получающих зарубежное финансирование. Например, в США любая организация, имеющая статус неприбыльной, может получать гранты или пожертвования из-за рубежа из частных или государственных источников. Это отражается только в ежегодной финансовой отчетности, не требуется какой-либо регистрации в качестве лоббиста. В то же время органы государственной власти публикуют различные руководства, которые выделяют и распространяют лучшие практики и помогают предотвратить нежелательные явления в финансировании НКО. Эти документы носят рекомендательный характер. В частности, учитывая опасность международного терроризма, Министерство финансов США (Department of the Treasury) издало для НКО специальное руководство по предотвращению случаев финансирования террористической деятельности¹.

Примером страны, где правительство стремится контролировать финансовые потоки, поступающие в НКО из негосударственных, в том числе международных, источников, является Зимбабве. В настоящее время в этой стране разрабатывается проект закона о некоммерческих и негосударственных организациях, в котором предполагается, что некоммерческие организации должны

² U.S. Department of the Treasury Anti-Terrorism Financing Guidelines. <http://www.ustreas.gov>.

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

получать финансирование из-за рубежа исключительно под контролем правительства, для чего предусматривается специальная регистрация НКО, получающих финансирование не из государственной казны.

ВКЛАД НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА В ГЛОБАЛЬНУЮ ЭКОНОМИКУ

За последние десятилетия негосударственный некоммерческий сектор стал значимой силой в глобальной экономике. На конец 1990-х годов его суммарный вклад, определенный на основе данных национальной статистики 35 стран Европы, Азии, Северной Америки, Латинской Америки, Ближнего Востока и Африки, составляет 1,3 трлн долларов, или 5,1% ВВП этих стран. Наглядно роль НКО в глобальной экономике иллюстрируют следующие оценки:

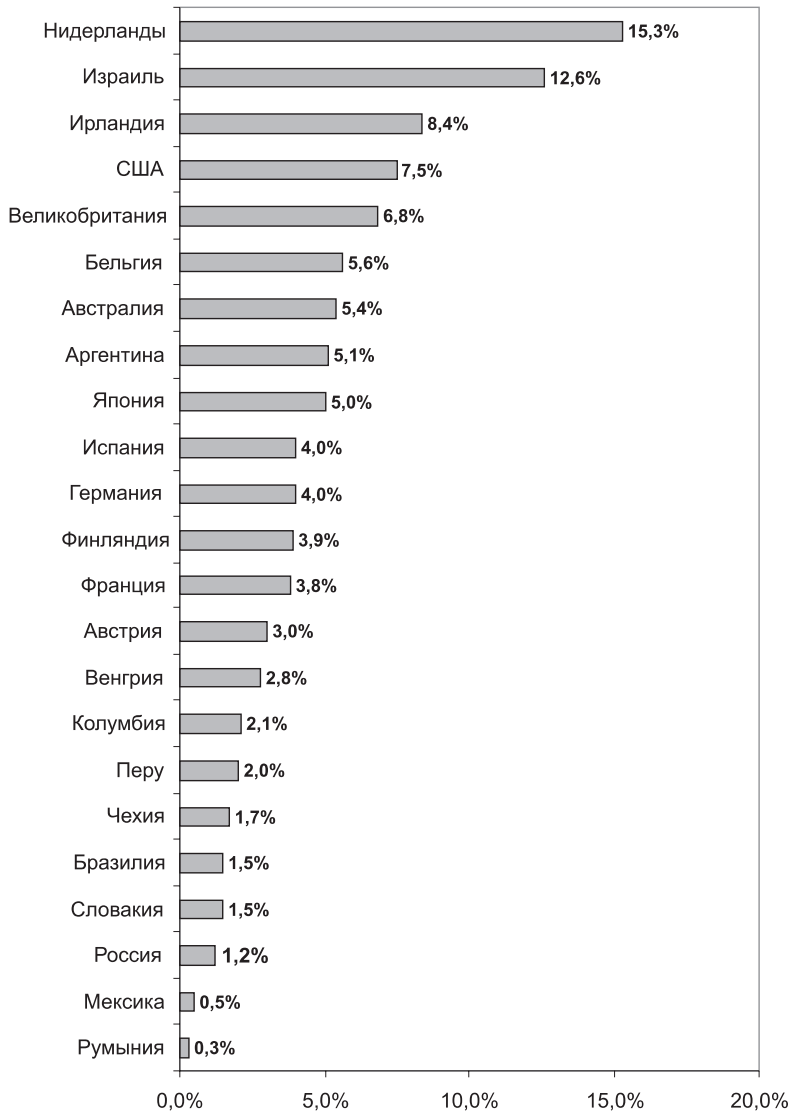
- некоммерческий сектор — седьмая крупнейшая экономика в мире (сразу после Великобритании и Франции и впереди Италии, Бразилии, России, Испании и Канады);
- некоммерческий сектор — один из крупнейших работодателей, а также действенный механизм мобилизации общественных ресурсов. В деятельности НКО участвуют 39,5 млн человек. Это 4,4%, или каждый двадцатый в экономически активном населении. Из них 22,7 млн человек, или 57%, работают на условиях оплачиваемой занятости, а 18,8 млн человек, или 43%, — волонтеры. Высокий уровень добровольного труда в деятельности НКО доказывает, что эти организации способны использовать в социально значимой деятельности огромный общественный потенциал¹.

На рис. 1 представлен вклад некоммерческих организаций в ВВП 23 стран мира, включая Россию. По уровню развития «третьего сектора» Россия сравнима с развивающимися или бывшими социалистическими странами, хотя несколько отстает от наиболее динамичных из них, от развитых же стран она отстает существенно. Эти выводы подтверждаются анализом структуры доходов некоммерческих организаций по видам источников по 33 странам (рис. 2–5)². Наибольшими удельными доходами некоммерческого сектора отличаются страны развитой демократии, в том числе члены «большой семерки».

¹ Salamon, Lester M., Wojciech Sokolowski, Regina List. 2003. *Global Civil Society: An Overview*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

² Источником данных по зарубежным странам являются исследования, проведенные Институтом Дж. Хопкинса, по России — выборочное исследование НКООДХ, проведенное Росстатом. Сравнения носят исключительно иллюстративный характер, так как по некоторым странам данные имеются только на период до 1999 г., а по России они приведены за 2002 г.

Гражданское общество и государство



Источники (кроме России):

Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski and Associates. 1999. *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project; Национальные счета России в 1995–2002 годах: Стат. сб. / Государственный комитет Российской Федерации по статистике. М., 2003.

Рис. 1. Доля некоммерческих организаций в ВВП

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

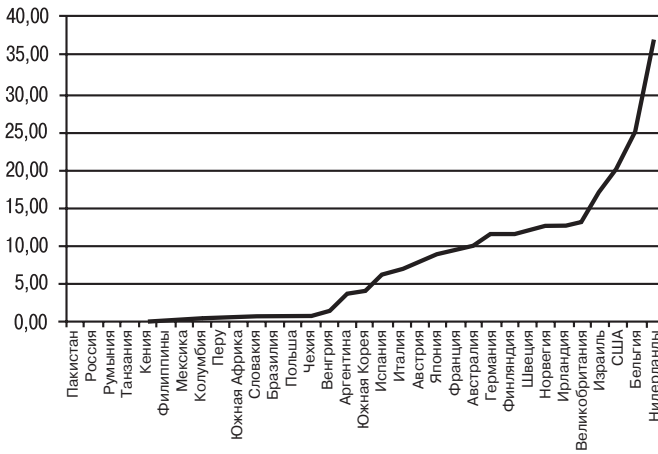


Рис. 2. Удельные доходы сектора НКО, приходящиеся на одного жителя

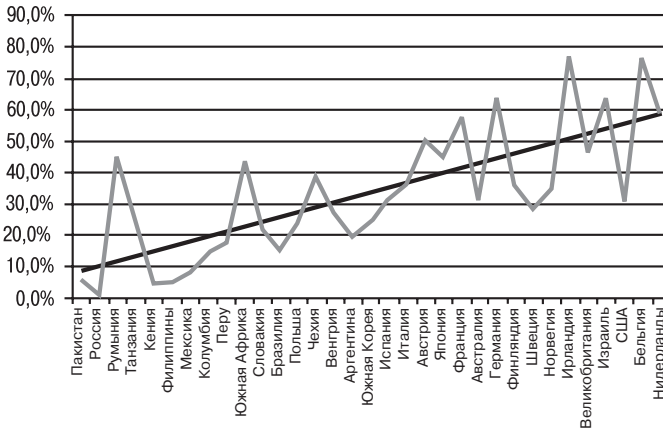


Рис. 3. Доля бюджетной поддержки в доходах НКО

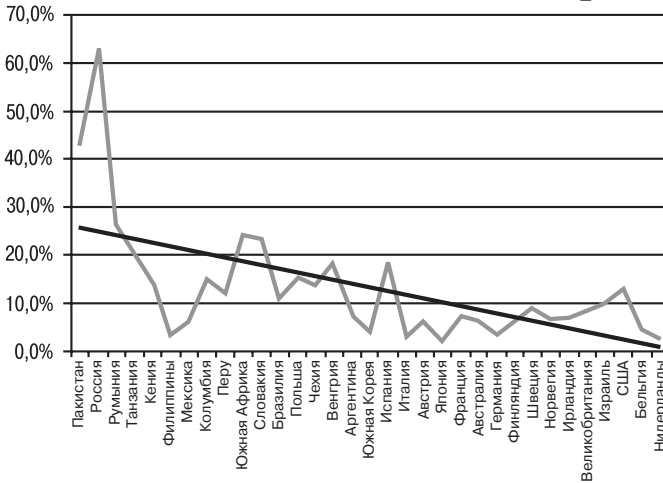


Рис. 4. Доля пожертвований в доходах НКО

Гражданское общество и государство

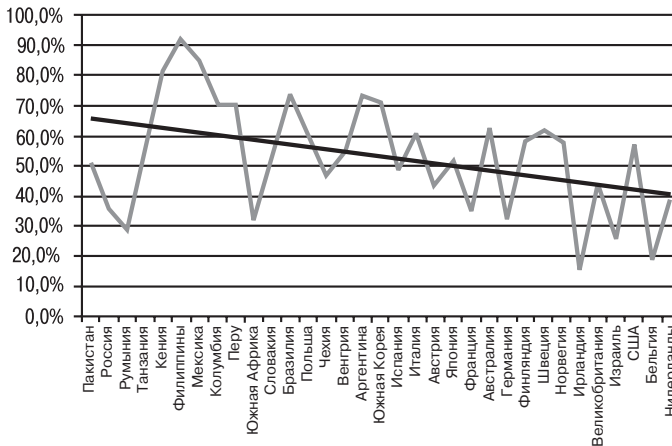


Рис. 5. Доля доходов от хозяйственной деятельности и заимствований в доходах НКО

Источники (кроме России):

Salomon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski, Regina List. *Global Civil Society: An Overview*.

Рис. 2–5 иллюстрируют следующие выводы:

1) чем устойчивее демократические институты в стране, тем выше вклад некоммерческого сектора в экономику;

2) развитые страны оказывают существенно бóльшую поддержку некоммерческому сектору, чем развивающиеся и бывшие социалистические страны; государство в них, как правило, является заказчиком, а не поставщиком социально значимых услуг, делегируя эту функцию НКО;

3) структура финансирования НКО отражает особенности национальных экономик (в Западной Европе выше доля государственной поддержки, в США — доходов от хозяйственной деятельности).

Общая черта глобального некоммерческого сектора — высокая доля государственных заказов и доходов от экономической активности. В объеме финансирования НКО государственная поддержка составляет от 30,5% в США до 76,5% в Бельгии, а доходы от экономической деятельности — от 56,6% до 18,6% соответственно. В странах Восточной и Центральной Европы эти показатели колеблются на уровне 20–40% (государственные заказы) и 45–55% (платные услуги).

В России государство, напротив, практически не привлекает НКО к оказанию социально значимых услуг населению. В доходах отечественных НКО также невелика доля платных услуг, что объясняется особенностями налогового законодательства, не поощряющего хозяйственную деятельность некоммерческих организаций. Финансовую базу российских НКО образуют безвозмездные пожертвования, что говорит о щедрости отечественного бизнеса, благотворительных фондов и населения в целом. Но это также свидетельствует о финансовой неустойчивости сектора. По структу-

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

ре доходов некоммерческого сектора, объему доходов, отношению доходов сектора к численности населения страны Россия сравнима с Пакистаном.

Некоммерческий сектор вносит прямые и косвенные вклады в глобальную экономику. *Прямые вклады* связаны с тем, что некоммерческий сектор — это сфера, обеспечивающая занятость и самозанятость населения. С точки зрения занятости по своим функциям некоммерческий сектор во многом схож с малым бизнесом, однако он дополнительно обеспечивает социально-психологическую поддержку своих сотрудников и добровольцев, более активен в вовлечении в экономическую деятельность социально уязвимой части населения (инвалиды, родители детей-инвалидов, безработные женщины старших возрастов и т. п.). НКО покупают и производят товары и услуги, необходимые для их деятельности, стимулируя тем самым совокупный спрос и увеличивая совокупное предложение. При этом НКО работают в нишах, которые при естественном положении дел на свободном и конкурентном рынке не заинтересовали бы коммерческий сектор, поскольку дают слишком маленькие нормы прибыли¹.

Косвенные вклады обусловлены тем, что НКО вносят в социальную сферу элементы конкуренции. Создавая конкуренцию государственным и муниципальным структурам, НКО увеличивают эффективность функционирования системы предоставления социальных услуг в целом. Улучшение эффективности означает, что для выполнения того же объема социальных функций из экономики будет изъято меньшее количество ресурсов (то есть появится возможность снижения налоговой нагрузки), а значит большее количество ресурсов можно будет инвестировать в обеспечение роста в будущем. Деятельность некоммерческих организаций помогает улучшить показатели уровня образования и здоровья нации, что, согласно современным исследованиям, увеличивает эффективность экономики и обеспечивает более высокие темпы экономического роста.

НЕКОММЕРЧЕСКИЙ СЕКТОР — «СРЕДИННЫЙ ПУТЬ МЕЖДУ НАДЕЖДОЙ ТОЛЬКО НА РЫНОК ЛИБО ТОЛЬКО НА ГОСУДАРСТВО»

Сама идея некоммерческого негосударственного сектора возникла в результате поиска «срединного пути» между государством и рынком в вопросах производства и распространения *социально значимых благ*. «Эффект»

¹ Mankiw, N. Gregory, David Romer, David N. Weil. «A Contribution to the Empirics of Economic Growth.» The Quarterly Journal of Economics, May 1992 (education); Hamoudi, Amar, A. Jeffrey D. Sachs. «Economic Consequences of Health Status: A Review of the Evidence.» Center for International Development at Harvard University. Working Paper, No. 30, December 1999.

Гражданское общество и государство

от таких благ заведомо больше, чем цена, которую может заплатить непосредственный потребитель блага, а значит рыночные механизмы здесь нецелесообразны и возможно предоставление социально значимых благ бесплатно или по ценам, не покрывающим издержки производства. Ответственность за это несет государство, которое призвано компенсировать «провалы рынка».

Как в экономике распределяются ресурсы, необходимые для предоставления социально значимых благ? В мировой практике существуют два основных способа.

Первый способ. Государство собирает налоги, затем формирует заказ на предоставление субсидируемой части социально значимых благ и размещает его среди государственных или негосударственных поставщиков. При этом негосударственные поставщики самостоятельно привлекают средства для финансирования несубсидируемой части социально значимых благ. Несубсидируемая часть финансируется за счет оплаты услуг потребителями или пожертвований. Различия между странами определяются долей государственных и негосударственных поставщиков.

Второй способ. Государство частично освобождает от налогов, предоставляет льготы как индивидуальным и корпоративным жертвователям, так и поставщикам услуг в тех сегментах, где рыночные механизмы не действуют. Тем самым создается система стимулов. Люди не становятся более милосердными, если им предоставляют налоговые льготы, но мировой опыт доказывает, что в этом случае они начинают жертвовать больше. В целом, второй способ позволяет привлечь средства в социальную сферу с меньшими издержками, чем государственная вертикаль. Хотя, конечно, государственная система социального обеспечения должна оставаться всегда, ее не заменить благотворительностью.

Международная практика очень многообразна, эти два способа финансирования социально значимых благ используются совместно, переплетаются друг с другом, но общая тенденция — это децентрализация, делегирование функций. Даже в рамках первого способа (через распределение бюджетных средств) роль государства как непосредственного поставщика услуг неуклонно снижается. Государственные агентства как поставщики услуг не продемонстрировали высокую эффективность, поэтому в общемировой экономике их доля сокращается, в том числе в Западной Европе, где роль государства всеобщего благосостояния традиционно велика. Так, в Германии сегодня более 35% всех детских садов являются негосударственными учреждениями, более 60% интернатов для инвалидов находятся вне ведения государства, приблизительно 50% домов престарелых и 40% больниц — негосударственные¹. Задачей го-

¹ См.: Государственная политика в области содействия гражданским инициативам: позиция неправительственных организаций. 2000 (www.demokratia.ru).

II. НКО в России: что дальше? Информация к размышлению

сударства остается быть заказчиком общественных услуг, аккумулируя соответствующие ресурсы через налоговую систему и выбирая наиболее эффективного поставщика.

В этом контексте *некоммерческий негосударственный сектор* — еще не рынок, но уже и не государство — представляет собой разумный компромисс. По словам известного американского социолога Питера Друкера, «задача государства — разрабатывать правила и вводить их в действие силой закона, бизнеса — зарабатывать деньги. Задача организаций социального [некоммерческого] сектора — способствовать здоровью и благополучию человека... Эти организации служат еще одной, не менее важной цели. Они пробуждают чувство гражданской ответственности. Все, что мы можем делать в качестве граждан, — это голосовать один раз в несколько лет и регулярно платить налоги. Участвуя в работе организаций социального [некоммерческого] сектора, можно внести в такое положение вещей определенные коррективы».

На особый статус НКО указывают большинство зарубежных экономистов и правоведов. Так, Лестер Саламон считает, что уникальность (и преимущество) позиции организаций вне государственного и частного секторов заключается в их способности организовывать и направлять частную инициативу для достижения общественно значимых целей. Он характеризует некоммерческий сектор как «срединный путь между надеждой только на рынок либо только на государство»¹.

Некоммерческий сектор — это эффективный поставщик социально значимых услуг, отличающийся не только способностью оперативно реагировать на потребности населения, новые социальные вызовы и проблемы, но и низкими административными издержками.

Некоммерческий сектор — это источник социальных инноваций. Многие образовательные, управленческие и информационные технологии, современные методы социальной работы были впервые внедрены некоммерческими организациями, а затем стали частью государственной и муниципальной политики (конкурсы социальных и образовательных проектов, кризисные центры для пострадавших от насилия и т. п.).

НКО, отражая интересы различных, в том числе незащищенных групп населения, играют важную роль в развитии демократии. Неправительственные организации заняты лоббизмом и представительством интересов различных групп общества, обеспечивают им широкие возможности для участия в процессе выработки и принятия решений. Они формируют общественное мнение. В странах с развитой демократией роль НКО в выработке социально-экономической политики на общенациональном и местном уровнях публично призна-

¹ Salamon, Lester M. 1990. *The New Emerging Sector*. Johns Hopkins University Press.

Гражданское общество и государство

ется государством. Например, в Великобритании в 1997 году был принят официальный документ, провозглашающий основные принципы партнерства между правительством и НКО.

НКО занимаются защитой прав человека, через механизмы общественной экспертизы и контроля способствуют прозрачности и эффективности работы государственных служб и судебной системы. НКО — катализатор реализации механизмов обратной связи между гражданами и правительством. Это, в свою очередь, способствует возникновению у граждан чувства патриотизма и ответственности, формированию активной жизненной позиции, самоорганизации и самоуправления. Некоммерческий сектор рассматривается как *организационная основа гражданского общества*.

Сотрудничество коммерческого и некоммерческого секторов носит взаимовыгодный характер: первому оно приносит не только улучшение имиджа и лояльность потребителей, но и повышение стабильности среды для ведения бизнеса; второму — ресурсы для выполнения общественной миссии и организационного развития. Например, выступая спонсорами или благотворителями, корпорации используют позитивный образ НКО в своих рекламных и маркетинговых программах, в отношениях с общественностью. Некоммерческий сектор предоставляет корпорациям и отдельным состоятельным людям специфическую услугу — возможность удовлетворить их потребность творить добро, которая реализуется в виде благотворительных проектов и программ. Предприниматели заботятся об увеличении доходов, приумножают совокупный общественный ресурс, некоммерческий сектор — обеспечивает его рациональное перераспределение¹.

Таким образом, *некоммерческий сектор вносит вклад не только в удовлетворение потребностей населения, но и в создание благоприятного делового климата, стабильность экономического развития и политической системы, основанной на принципах демократии, прозрачности и ответственности*.

¹ См.: Государственная политика в области содействия гражданским инициативам: позиция неправительственных организаций. 2000 (www.demokratia.ru).

ПРИЛОЖЕНИЕ

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА США ОБ ОРГАНИЗАЦИЯХ, ОСВОБОЖДАЕМЫХ ОТ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ¹

КАКОВЫ ОБЩИЕ КРИТЕРИИ ДЛЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ?

Федеральное законодательство. По федеральному законодательству, от федерального подоходного налога могут освобождаться организации различных типов. Организации, освобождаемые от уплаты налога, обычно упоминаются в разделе Кодекса внутренних доходов (IRC), где раскрываются их цели. Для получения права на освобождение от налогов организации должны соответствовать описанию в соответствующем разделе. В целом, когда речь идет об общественных организациях, имеют в виду организации, описанные в параграфах 501(с)(3) и 501(с)(4) Кодекса внутренних доходов.

Организации, упомянутые в параграфе 501(с)(3) Кодекса внутренних доходов, обычно квалифицируются как благотворительные организации. Данный раздел описывает их как:

[организации,] созданные и функционирующие исключительно в религиозных, благотворительных, научных, литературных, образовательных целях и в целях проверки общественной безопасности, либо для поддержки национального или международного спортивного соревнования (но только в том случае, если деятельность подобной организации никоим образом не включает в себя предоставление спортивных сооружений или оборудования), либо для предотвращения проявлений жестокости в отношении детей или животных; [организации,] никакая часть всех доходов которых не служит выгоде какого-либо акционера или частного лица; существенная часть деятельности которых не состоит в пропаганде или иного рода попытках повлиять на законодательство (исключая положение, указанное в подразделе (h))²; которые не участвуют либо не вмешиваются (включая опубликование или распространение заявлений) в какие-либо политические кампании на стороне (или в качестве оппозиции) какого-либо кандидата на государственную должность.

¹ Подготовлено Исследовательской службой Конгресса США специально по просьбе Фонда «Либеральная миссия».

² Подраздел (h) параграфа 501 Налогового кодекса содержит объективный цифровой критерий для измерения объема лоббирования, проведенного организацией.

Гражданское общество и государство

Организации, описанные в параграфе 501(c)(4) Кодекса внутренних доходов, обычно квалифицируются как организации социального обеспечения. Данный раздел описывает их как:

гражданские союзы или организации, созданные не для получения дохода, но функционирующие исключительно для улучшения социального обеспечения, либо местные ассоциации наемных работников, членство в которых ограничивается наемными работниками конкретного лица или лиц в конкретном муниципальном образовании; все доходы которых предназначены исключительно для благотворительных, образовательных целей или для отдыха. [Данный параграф] применим к юридическому лицу только в том случае, если никакая часть всех доходов такого юридического лица не служит выгоде какого-либо акционера или частного лица.

Инструкции Министерства финансов (Казначейства) поясняют, что «организация осуществляет свою деятельность исключительно для улучшения социального обеспечения, если, в первую очередь, она каким-либо образом вовлечена в дело повышения общественного благосостояния»¹. Цели, описанные в разделах 501(c)(3) и 501(c)(4), частично совпадают, и организация может быть квалифицирована двояко. В таком случае ей следует выбрать один вариант. Организация, обозначенная в разделе 501(c)(3), может принимать пожертвования, исключаемые из суммы, подлежащей обложению подоходным налогом, тогда как организация в разделе 501(c)(4) не может этого делать, однако организация в разделе 501(c)(3) более ограничена в объемах и типах доступной ей политической деятельности. Следовательно, организация, которая подпадает под определения обоих разделов, обычно выбирает, что для нее важнее: получать пожертвования, не облагаемые налогом, или участвовать в политической деятельности.

Законы штатов. Правительства штатов и местные органы власти обычно освобождают от своих подоходных налогов те же организации, что освобождаются от налогов по федеральному законодательству. В некоторых штатах организация, освобожденная от налогов согласно федеральным требованиям, автоматически освобождается согласно требованиям штата. В других штатах освобождение не происходит автоматически, однако эти штаты руководствуются стандартами, идентичными положениям Кодекса внутренних доходов. Отдельные штаты используют собственные критерии, обычно сходные с федеральной классификацией. В отношении освобождения от налогов, взимаемых

¹ Свод федеральных нормативных актов (CFR) § 1.501(c)(4)-1(a)(2).

не на основании федерального законодательства, таких как налог с продаж и налог на собственность, правительства штатов и местные органы власти обычно руководствуются критериями, аналогичными критериям освобождения от подоходного налога. Например, законы штатов часто освобождают благотворительные и другие организации, подпадающие под определение параграфа 501(с)(3) Кодекса внутренних доходов, от налога с продаж и освобождают собственность, способствующую осуществлению целей данных организаций, от налога на собственность.

МОГУТ ЛИ ОСВОБОЖДАТЬСЯ ОТ НАЛОГОВ ОРГАНИЗАЦИИ, ПОЛУЧАЮЩИЕ ФИНАНСОВУЮ ПОДДЕРЖКУ ОТ ЗАРУБЕЖНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ?

По федеральному налоговому законодательству, организации, освобождаемые от налогов, согласно параграфам 501(с)(3) и 501(с)(4) Кодекса внутренних доходов могут получать финансовую поддержку от зарубежных общественных организаций. Соответственно, законы штатов и местных образований также позволяют организациям, принимающим финансовую помощь от зарубежных общественных организаций, сохранять статус организаций, освобожденных от налогов.

СОХРАНЯЕТСЯ ЛИ ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ НАЛОГОВ, ЕСЛИ ОРГАНИЗАЦИЯ УЧАСТВУЕТ ВО ВНЕПАРТИЙНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, НАПРИМЕР В ПОДДЕРЖКУ РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ?

Федеральное законодательство. Раздел Кодекса внутренних доходов, где описывается организация, определяет, до какой степени она может участвовать в политической деятельности, сохраняя статус освобожденной от налогов. Обычно организациям, перечисленным в разделе 501(с)(3), запрещается участие в кампаниях политических партий; допускается только лоббирование в несущественных масштабах¹. В то же время, согласно налоговому законода-

¹ Прецедентное право рассматривает несущественные масштабы лоббирования как занимающие от 5 до 20% расходов организации. Организация из раздела 501(с)(3), не являющаяся церковью и относящимися к ней организациями, может руководствоваться объективными критериями § 501(h) Кодекса внутренних доходов. Согласно данным критериям, изложенным в § 4911 Кодекса, организация на должна тратить на лоббирование более 20% из своих первых \$ 50 000 расходов, не более 15% из вторых \$ 50 000, не более 10% из третьих \$ 50 000 и не более 5% из оставшихся. Организация также не может тратить более одного миллиона долларов в год на лоббирование и не более 25% расходов может быть потрачено на так называемое низовое лоббирование. К организации из раздела 501(с)(3), нарушившей закон в отношении политической деятельности, может быть применено скорее взимание акцизного сбора, чем лишение налоговых льгот, или же обе меры одновременно (Кодекс внутренних доходов § 4911, 4912, 4945 и 4955).

Гражданское общество и государство

тельству, организации, перечисленные в разделе 501(с)(4), могут участвовать в политической деятельности, не рискуя лишиться налоговых льгот, до тех пор, пока главным в их деятельности остаются их собственные цели, которые не облагаются налогом¹. Иными словами, политическая деятельность не может быть основным средством достижения цели организации, на основании которой она освобождается от налогообложения.

Таким образом, организация в разделе 501(с)(4) может участвовать во внепартийной политической деятельности, не рискуя потерять налоговые льготы, однако для организаций из раздела 501(с)(3) возникают два вопроса. Первый: является ли поддержка реформы избирательной системы внепартийной политической деятельностью? В зависимости от фактов и обстоятельств конкретной ситуации, агитация в пользу реформы избирательной системы может расцениваться как партийная политическая деятельность, так как может служить методом поддержки какого-либо кандидата или противостояния ему. Например, это может быть замаскированная поддержка кандидата, выступающего за проведение реформы, или государственного служащего, не баллотирующегося на следующий срок. В подобной ситуации Федеральное налоговое управление (IRC) рассматривает факты и обстоятельства деятельности организации, чтобы определить, вмешивалась ли она в проведение кампании. Второй вопрос для организаций из раздела 501(с)(3) состоит в том, содержит ли их деятельность лоббирование. Судя по всему, агитация в пользу реформы избирательной системы является лоббированием — т. е. агитация нацелена на то, чтобы законодательный орган предпринял некие действия. Если деятельность в поддержку реформы является лоббированием, организация из раздела 501(с)(3) может проводить ее, не рискуя потерять налоговые льготы, до тех пор, пока лоббирование не составляет существенную часть ее деятельности или подпадает под определение параграфа 501(h) Кодекса внутренних доходов.

Законы штатов. В той мере, в какой правительство штата или местные органы власти следуют федеральному законодательству или используют аналогичные критерии для освобождения от подоходного налога, организация может потерять налоговые льготы, если ее деятельность будет квалифицирована как участие в партийной кампании. Аналогично, на организацию могут быть наложены ограничения по масштабам допустимого лоббирования с сохранением налоговых льгот. В отношении остальных налогов, таких как налог с

¹ Организации, освобожденные от налогообложения, обязаны соблюдать соответствующее избирательное законодательство. Например, поскольку по закону о выборах корпорациям запрещается делать пожертвования или расходовать средства в связи с выборами на федеральном уровне, зарегистрированным при них организациям, освобожденным от налогов, это также запрещено.

продаж и налог на собственность, нет свидетельств, что правительства штатов или местные органы власти запрещают организациям, освобождаемым от налогов, участвовать во внепартийной политической деятельности. Тем не менее чрезмерная внепартийная политическая деятельность может помешать организации получить статус освобождаемой от налогов. Например, организация, главным образом участвующая в политической деятельности, может не быть квалифицирована по законам штата как благотворительная организация — в таком случае организация не подпадает под налоговые льготы, предоставляемые благотворительным организациям.

ОБ АВТОРАХ

Людмила Алексеева — председатель Московской Хельсинкской группы.

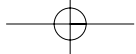
Шерри Бут — благотворитель, супруга премьер-министра Великобритании.

Варвара Денисова — журналист.

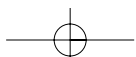
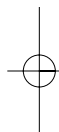
Марина Либоракина — кандидат экономических наук, исполнительный директор фонда «Институт экономики города».

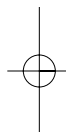
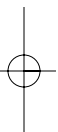
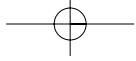
Илья Мещеряков — ведущий эксперт направления «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» фонда «Институт экономики города».

Дарья Милославская — кандидат филологических наук, доцент Российского университета дружбы народов, руководитель юридической службы Института региональной прессы.



Для заметок





Гражданское общество и государство

Подписано в печать 28.01.2005

Печать офсетная

Фонд «Либеральная миссия»
101990, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: (095) 923 3313, 924 2625
Факс: (095) 923 2858

