

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

А.А. Бурицева

Гражданское общество и некоммерческие организации

На протяжении многих лет проблемы развития гражданского общества принадлежат к числу фундаментальных научных проблем. Многие статьи, труды, научные работы посвящены определению понятия гражданского общества, соотношению его с государством, эффективному функционированию. С течением времени понятие гражданского общества претерпевало изменения в зависимости от исторических событий, политических факторов, национальных особенностей. Однако на протяжении всей своей истории понятие гражданского общества ассоциировалось с моделью идеального общественного устройства, где царят свобода, благополучие и справедливость.

В настоящее время колоссальную роль в государственном регулировании общественных отношений играет экономический фактор: рыночная конкуренция, погоня за прибылью, интерес собственников. А случающиеся кризисы коренным образом подрывают общественные отношения, социальное благополучие и стабильность. В целом современная цивилизация стала неустойчивой, и одной из основных задач является восстановление нарушенного равновесия между человеком, обществом и природой. Преувеличение экономической составляющей в общественной жизни ведет к недоучету важнейших неэкономических факторов – влиянию духовной, политической, социальной сферы.

Важнейшее место в парадигме нового общественного устройства, по мнению Н.Г. Привалова, может занять теория и практика современного некоммерческого сектора, который призван решить важнейшую задачу – сбалансировать интересы частного, корпоративного и общественного характера.

Наряду с этим широкое распространение в современной обществоведческой литературе получило положение о том, что некоммерческий сектор является институциональной основой современного гражданского общества [9, с. 19]. Гражданское общество понимается как система относительно независимых от государства самоуправляемых и взаимосвязанных между собой социальных структур, функционирующих на этапе перехода от индустриального способа производства к постиндустриальному в рамках закона и взаимодействующих между собой и с государством на принципах ненасилия, а в ряде случаев – на принципах социального партнерства, состоящих из ответственных личностей – граждан, в долгосрочном плане определяемая экономической сферой и сама, в свою очередь, определяющая политический строй и государство, главной целью ее является реализация основной массы частных интересов [9, с. 15].

Современный некоммерческий сектор – это система относительно независимых от государства и самоуправляемых негосударственных неправительственных некоммерческих организаций неполитического и политического характера. Некоммерческие организации являются оформленными официальными объединениями граждан, деятельность которых соответствует их уставным принципам, целям и задачам. Некоммерческие организации выполняют роль индикатора уровня развития общества, выражают его различные свойства – национальную специфику, наличие и остроту существующих общественных проблем. Многие авторы придерживаются мнения о том, что в наибольшей степени потенциал гражданского общества реализуется через относительно ус-

тойчивые ячейки непредпринимательской самоорганизации. Им свойственен более или менее постоянный состав участников и сознательно разделяемые конкретные цели совместной деятельности, совокупность которых образует миссию организации. Следует подчеркнуть, что эти цели непосредственно не связаны ни с получением прибыли, ни с овладением политической властью либо ее применением. Миссия некоммерческих организаций имеет либо альтруистическую природу, либо заключается в коллективном удовлетворении потребностей участников. По мнению И. Мерсияновой и Л. Якобсона, «оба типа миссий объединяет самоценность, тогда как прибыль, выступающая результатом предпринимательской активности, и власть, как результат активности политической, служат, как правило, средствами достижения целей, лежащих за пределами этих сфер деятельности». Еще один существенный признак третьего сектора, прямо связанный с представлением о самоорганизации: принадлежность его к ячейкам – результат добровольного выбора, а не прямое следствие происхождения или жизненных обстоятельств. Ячейка возникает, пополняется и функционирует на основе добровольной самоорганизации, ее входы и выходы открыты, поэтому к третьему сектору не относятся семьи, кланы и т.д. Вместе с тем статус юридического лица с регистрацией, разумеется, благоприятствует эффективному привлечению и использованию ресурсов. Ячейки третьего сектора, обладающие таким статусом, являются негосударственными некоммерческими организациями [7, с. 17].

Развитие представлений о некоммерческих объединениях граждан отражены в работах о гражданском обществе.

Античными авторами впервые введено в науку понятие гражданского общества как реально существующей тогда одной из форм государственного правления, основными элементами которого являлись законность, господство в обществе права, наличие у граждан юридических прав, свобод, обязанностей, наличие частной собственности и доходов. Аристотель в своей

работе «Афинская полиция» отметил наличие в гражданском обществе первых некоммерческих организаций – политических и неполитических партий. Отождествление гражданского общества с государством продолжалось длительное время и было в основном обусловлено уровнем развития экономических и социально-политических отношений: начальным этапом развития товарно-денежных отношений [1, с. 94–123].

В период Средневековья гражданское общество рассматривается как отделенное от государства сообщество граждан. Никколо Макиавелли считал общество совокупностью противоречивых интересов: классовых, сословных, партийных. Поэтому общество, по его мнению, нуждалось в организующем начале – государстве. Согласно Фрэнсису Бэкону, гражданское общество сводится к взаимным обязательствам граждан – внутри семьи, между соседями, членами братств. Основной функцией гражданского общества является «избавление от одиночества, помощь в делах и защита от обидчиков» [5, с. 59].

В эпоху Просвещения мыслители опирались на античный опыт и описывали гражданское общество и государство как единое целое, как возможную желательную форму государственного правления. Томас Гоббс считал, что люди объединяются в гражданское общество из страха, причина которого заключается в природном неравенстве людей и во взаимном желании причинить друг другу вред. Гражданское общество Гоббс считал слитым с государством, создаваемом на договорной основе гражданами, которые передавали правителю или народному собранию право повелевать. Гражданскому обществу, по его мнению, принадлежала важнейшая функция – сохранение личной и общественной безопасности.

Согласно Джону Локку, «когда какое-либо число людей так объединено в одно общество, что каждый из них отказывается от своей исполнительной власти, присущей ему по закону природы, и передает ее обществу, то тогда и только тогда

существует политическое, или гражданское общество... Цель гражданского общества состоит в том, чтобы избегать и возмещать те неудобства, которые неизбежно возникают из-за того, что каждый человек является судьей в собственном деле».

Жан Жак Руссо понятие гражданского общества приравнивал к понятиям гражданская община, народ, общественный организм, государство. Не разделял гражданское общество и государство, считая их результатом общественного договора. «Важно получить выражение именно общей воли, чтобы в Государстве не было ни одного частичного сообщества и чтобы каждый гражданин высказывал только свое собственное мнение» [10, с. 116]. Согласно Гегелю, гражданское общество – общество собственников, равных перед законом, которым разрешено преследовать личные интересы и которые свободны выбирать карьеру, профессию, место проживания.

Современный этап развития представлений о гражданском обществе характеризует его более комплексно, как сложное социально-экономическое явление, обусловленное множеством факторов – экономических, политических, социальных, культурных. Гражданское общество исследуется в неразрывной связи с его институциональной основой – некоммерческим сектором. Антонио Грамши под гражданским обществом понимал совокупность «частных» организмов – партий, профсоюзов. Р. Дарендорф называл элементами гражданского общества фонды, светские и религиозные организации, политические партии. А. Аузан и В. Тамбовцев описали с экономической точки зрения возможности гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, влиять на условия и процесс создания стоимости.

В современном понимании гражданского общества, основанном на практике современных западных демократий, – это в основном «третий» (некоммерческий) сектор, базирующийся на гражданских инициативах преимущественно в непроизводственной сфере (наука, образование, здравоохранение,

социальная защита, экология). «Для третьего сектора основной формой собственности является общественная, миссия заключается в лоббировании общественных интересов, предоставлении социальных услуг целевым группам, технологии работы разнообразны и зависят от профиля деятельности некоммерческих организаций и его взаимоотношений с целевой группой» [3].

Процесс развития российского третьего сектора восходит к благотворительности и взаимопомощи, существовавшим на всех этапах истории российского общества. Еще отношения в древнейших славянских общинах заложили и оформили систему взаимного обмена дарами, услугами, создали ценностные стереотипы восприятия помощи.

Подобные этические нормы закрепились в традициях, которые впоследствии были сформулированы в виде религиозных заповедей. Христианство принесло с собой представление о филантропии как о прерогативе и общественном долге церкви. Великий князь киевский Владимир Креститель в уставе 996 года официально вменил в обязанность духовенству заниматься общественным призрением, определив десятину на содержание монастырей, церквей, богаделен и больниц. На протяжении многих веков церковь оставалась центром социальной помощи сирым и убогим, нищим и больным.

Существование общины – одна из характерных черт российской истории. Она возникла как форма организации общества в процессе перехода от первобытного строя к классовому. В Древней Руси такая соседская община выступала перед лицом государственной власти и княжеской вотчины как юридическое лицо, первая административная ячейка общества, обладающая функциями внутреннего самоуправления. Ряд статей Русской Правды (XI век) характеризует функции веры. Например, состоящие в ней имели право на материальную помощь. Община выполняла судебные функции по делам, касающимся имущественных споров между ее членами, регу-

лировала взаимоотношения между согражданами, семьями и внутри семей в тех случаях, когда нарушения традиционных норм права затрагивали интересы всей общины. Возникшая в условиях существования общинных организаций княжеская власть вынуждена была считаться с ними, но постепенно, по мере своего усиления, меняла роль общины, придавая ей новые функции ответственности перед властью за нарушение государственных интересов.

С середины XV века, в связи с новой структурой государственного управления, происходит изменение связей в общественных отношениях. Начался период развития благотворительности в России. Государство, постепенно набирающее организационную и законодательную силу, ограничивает власть церкви, берет под свой контроль нуждающихся. В каждом губернском городе создается Приказ общественного призрения, имевший выборный состав и ведавший школами, больницами, аптеками, богадельнями, приютами. Возникли также сословные органы, на которые возлагалась забота о нуждающихся членах каждого сословия. Параллельно с государственными структурами помощи создавались частные благотворительные общества.

Период с 1861 по 1917 г. характеризуется расцветом добровольных объединений граждан, расширением сфер их деятельности, интенсивным вовлечением населения в сферу гражданской активности. Поворотным стал период крупных преобразований в конце 50-х–60-е годы XIX века, осуществленных Александром II. Центральным пунктом явилась отмена крепостного права, повлекшая за собой изменение общественно-политической структуры российского общества. Российское правительство предоставляло городам некоторую автономию, стимулировав движение за муниципальную независимость и расширение сферы социальной помощи. Например, в Москве начало развиваться городское самоуправление, в котором участвовали промышленники, деловые

люди и специалисты, посвятившие себя развитию и расширению городских служб [4].

В ходе реформы системы управления в стране открылись возможности для развития социальной активности населения: неправительственные институты (земства) стали играть серьезную роль, разрушая монополию на общественную деятельность, ранее принадлежащую бюрократии и самодержавию. Законом от 12 января 1862 года был утвержден порядок, согласно которому «учреждение обществ для взаимного вспомоществования или с другой благотворительной целью предоставлялось по соглашению с подлежащими ведомствами министерству внутренних дел». Университетским уставом 1863 года было разрешено студентам и преподавателям объединяться в кружки и ассоциации, а также университетам утверждать научные общества с разрешения министра народного просвещения. Началось активное создание научных обществ в области физико-математических и химико-биологических наук (Общество любителей естествознания – 1863, Русское техническое общество – 1866, Московское математическое общество – 1867, Русское физико-химическое общество – 1868). К 1902 году в России функционировало 11040 благотворительных учреждений (4762 благотворительных общества и 6278 благотворительных заведений), причем из них 8000 находились в городах, а остальные – в сельской местности.

После образования Союза Советских Социалистических республик ряд вопросов, касающихся объединения граждан, был урегулирован на союзном уровне постановлением ЦИК и СНК СССР от 9 мая 1924 года «О порядке утверждения уставов и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и распространяющих свою деятельность на всю территорию Союза ССР, и о надзоре за ними». Принятые в течение двух лет правовые акты способствовали наведению бюрократического порядка, который «хорошо учитывал интересы нового государства, но существенно ограничивал возможнос-

ти создания и деятельности общественных объединений» [2, с. 40]. Несмотря на ограничения, в середине двадцатых годов прошлого века в стране возникли десятки литературных групп («Литературный особняк», «Серапионовы братья», «Кузница»), объединений граждан в области музыки, изобразительного искусства («Московские живописцы», «Ассоциация художников революционной России»), продолжалось создание обществ в сфере естественных и гуманитарных наук.

Конституция СССР 1977 года зафиксировала повышение активности общественных организаций как один из фактов демократического развития. По всей стране распространялись объединения, находившие компромисс с государственными органами или имевшие влияние на партийный аппарат.

Настоящий всплеск гражданских инициатив в форме общественных объединений произошел в начале 90-х годов XX века. Непрерывное увеличение числа организаций третьего сектора, их разнообразие наблюдается и десятилетие спустя. По сведениям Госкомстата, предоставленным по запросу Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной думы РФ, количество некоммерческих организаций всех организационно-правовых форм составляло на 1 января 2000 года 484 989. По данным исследования, проведенного в 1999 году Центром развития демократии и прав человека, «ядро третьего сектора составляет не менее 25% некоммерческих организаций, поименованных в списках Минюста». По другим данным – 275 тысяч некоммерческих организаций. «70 тысяч вели активную реальную деятельность, в которой участвовало 2,5 млн человек, включая штатных сотрудников и добровольцев».

Международный опыт свидетельствует о возрастающей роли некоммерческих организаций в современных развитых странах. Например, в США благотворительные фонды являются исполнителями большинства социальных программ. Через систему распределения государственных грантов на выполне-

ние социальных проектов государство осуществляет регулирование их деятельности, их вовлечение в решение общегосударственных задач [6, с. 38–45].

Благотворительные фонды в США называют феноменом XX века. Если в 1900 году их насчитывалось всего 18, то к концу XX века по официальным данным – 35000, а по неофициальным подсчетам – свыше 60000. Сумма активов фондов достигает 60 млрд долларов, причем около половины этой суммы приходится на долю 13 крупнейших фондов. Они стали своего рода амортизатором серьезных социальных противоречий. Фонды и правительство как параллельно действующие силы осуществляют нужды американцев. Некоммерческие организации работают и в тех сферах, где государство не считает необходимым оказывать социальную поддержку. Так, в США очень популярны некоммерческие, неприбыльные страховые компании «Голубой крест», «Голубой щит» и ряд других: они оплачивают все виды медицинской помощи для малообеспеченных граждан. Ими охвачено свыше 100 млн американцев. В 1987 году консолидированный бюджет частных благотворительных фондов США составил 97 млрд долларов.

В настоящее время в России насчитывается 659 664 некоммерческие организации, в том числе без учреждения 354 405 организаций. С 2001 года число некоммерческих организаций выросло на треть. Современный третий сектор неоднороден – организации, его составляющие, существенно варьируются по сферам и видам деятельности, по целевым группам, находящимся в фокусе их внимания, по организационно-правовым формам и масштабам деятельности [8, с.112].

Однако исследование Фонда Общественного мнения показало невысокую степень включенности россиян в общественные организации – всего 14%. На вопрос «В деятельности каких общественных объединений и других некоммерческих организаций, общественных гражданских инициатив Вы принимаете участие, членом каких общественных организаций Вы

являетесь» 60,8% ответили «ни в каких», а 25,2% затруднились с ответом.

По мнению многих исследователей, эта ситуация является следствием разочарования и низкого уровня доверия к существующим государственным институтам и общественным организациям, о чем выше уже говорилось. В течение последних 20 лет, по данным некоторых авторов, произошла существенная эволюция российских общественных организаций. В середине 90-х годов существующие формы гражданского общества оценивались как агрессивные и разрушительные. Помимо этого следует помнить о большом количестве мошеннических организаций, которые, действуя практически одновременно с финансовыми пирамидами, серьезно подорвали доверие к некоммерческим организациям не только среди простых людей, но и в среде бизнесменов.

Опрос Фонда Общественного мнения фиксирует информационный вакуум, в котором сегодня работают общественные организации: до половины респондентов информация о работе фондов доходит от других людей, 39,8% узнают о деятельности некоммерческих организаций из местных СМИ, 31,4% – из центральных СМИ.

По мнению ряда авторов, исправить тенденцию недоверия общественным организациям можно, если действовать в двух направлениях: во-первых, доводить до сведения людей информацию об этих организациях; во-вторых, понижать количество формальностей, с которыми связана деятельность этих организаций. Доверие общественным организациям повышается даже при однократном включении индивида в общественную деятельность. Соответственно, расширяя поводы для участия граждан в общественной деятельности, можно повысить уровень гражданского самосознания общества [7, с. 76–85].

Фактически можно говорить о социальной значимости общественных организаций: они стимулируют включение каждого отдельного индивида в общественные отношения, по-

вышают так называемую социальную страховку, «сети поддержки в обществе».

Исследование показало, что доброжелательность, социальная активность и доверие напрямую зависят от таких показателей, как благополучие, защищенность и достижение социального успеха.

Список литературы

1. *Аристотель*. Афинская полития. М.: Социально-экономическое издательство. 1937.

2. *Авакьян С.* Политический плюрализм и общественные объединения в РФ: конституционно-правовые основы. М.: Российский юридический издательский дом, 1996 (эл. ресурс).

3. *Аузан А., Тамбовцев В.* Экономическое значение гражданского общества // Вопросы экономики. 2005. № 5 (эл. ресурс).

4. *Бредли Дж.* Общественные организации и развитие гражданского общества в дореволюционной России // Общественные науки и современность. 1994. № 5 (эл. ресурс).

5. *Бэкон Ф.* Сочинения. В 2 т. Т.1. М.: Мысль, 1977 (эл. ресурс).

6. *Виктюк В.* Становление идеи гражданского общества и ее историческая эволюция. М.: Прогресс. 1995 (эл. ресурс).

7. Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры / Ответственный редактор Е.С. Петренко. Москва. Институт Фонда «Общественное мнение», 2000.

8. Гражданское общество: мировой опыт и проблемы России / Под ред. В. Хороса. М.: Едиториал УРСС, 1998 (эл. ресурс).

9. *Привалов Н.Г.* Экономика некоммерческого сектора. Екатеринбург: Издательство Урал ГСХА, 2004.

10. *Руссо Ж.Ж.* Об общественном Договоре. М.: «КАНОН – пресс – Ц», 1998.

Научный руководитель – В.Н. Синельникова, доктор юридических наук, профессор