

# СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ

**Третий сектор в России**

№2(37) март 1999 года



ЦЕНТР  
ЭКОНОМИЧЕСКИХ  
И ПОЛИТИЧЕСКИХ  
ИССЛЕДОВАНИЙ  
**ЭПИ** ЦЕНТР



Настоящий доклад из серии «Социальная политика в России» посвящен проблемам и особенностям функционирования российского третьего сектора. В нем рассматриваются этапы становления третьего сектора в России, структурированы многочисленные формы самоорганизации населения, анализируются деятельность добровольных организаций различного профиля и перспективы их выживания в условиях экономического кризиса. Акцент сделан на источники финансирования деятельности организаций третьего сектора, в том числе оценивается значимость внутренних и внешних каналов поступлений. В докладе нашли отражение вопросы отношений между государством и структурами третьего сектора, дается характеристика форм их взаимодействия.

**Г.Явлинский**  
**24 марта 1999**

*Авторы доклада: Т.Ярыгина (руководитель проекта),  
И.Шалганова*



## ***Содержание***

<b>ТРЕТИЙ СЕКТОР В РОССИИ</b>	<b>1</b>
<b>ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА</b>	<b>2</b>
<b>ФИНАНСИРОВАНИЕ ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА</b>	<b>16</b>

## ТРЕТИЙ СЕКТОР В РОССИИ

Одним из следствий перехода России от тоталитарного к демократическому типу развития явилось обогащение лексического запаса россиян массой новых понятий, ранее известных лишь специалистам: рыночные отношения, гражданское общество, третий сектор и т.п. Некоторые из них сегодня уже утвердились в массовом сознании, и их значение ни у кого не вызывает вопросов, другие – только «завоевывают аудиторию». Именно к последним категориям относится понятие «третий сектор», до сих пор имеющее множество интерпретаций. Мы будем опираться на юридическое толкование этого термина, являющегося наиболее обоснованным и логичным.

В странах с рыночной экономикой, где существует частная собственность, все множество юридических лиц по типу собственности и характеру деятельности принято подразделять на три составляющие. Первая группа или сектор объединяет все организации, находящиеся в государственной или муниципальной собственности вне зависимости от целей функционирования. Второй сектор составляют частные организации, основной целью деятельности которых является извлечение прибыли или бизнес. И наконец, **организации, имущество которых находится в частной (негосударственной) собственности, а получение и распределение прибыли между участниками не является основной целью деятельности, образуют третий сектор.** Иными словами, это совокупность негосударственных некоммерческих структур.

Основными признаками, свидетельствующими о принадлежности той или иной организации к третьему сектору, являются: добровольный характер объединения, самостоятельный выбор направления деятельности и способов достижения поставленных целей, юридическая дистанцированность от государственных структур, отсутствие коммерческого интереса, общественная польза. Нередко структуры третьего сектора называют независимыми некоммерческими организациями, просто НКО (некоммерческие организации)

или добровольными организациями. Использование этих определений допустимо, хотя несколько условно. В то же время в России нередко встречается отождествление третьего сектора только с благотворительными организациями или общественными объединениями, что не оправдано сужает его значение и вносит неразбериху в оценку его масштабов.

Подобная «узкая» трактовка возникла в результате того, что деятельность подавляющего числа организаций третьего сектора сконцентрирована сегодня на решении социальных вопросов. Это обстоятельство имеет объективные предпосылки. Кризис социалистической системы и ее последующее преобразование вызвали резкое обострение хорошо известных и «легализацию» ранее скрытых от общественности социальных проблем. Многие элементы социальной системы, в советское время патронируемые партаппаратом, выпали из сферы внимания государства. Образовавшийся вакуум вынужденно начали заполнять новые структуры – некоммерческие добровольные объединения людей, непосредственно столкнувшихся с какой-либо важной для себя социальной проблемой, или способных оказать помощь в ее решении. С другой стороны, ослабление государственного прессинга дало возможность объединяться не только нуждающимся в социальной помощи. Оно позволило организационно оформиться многочисленным группам по интересам, спектр которых весьма разнообразен.

2

В данном обзоре акцент будет сделан именно на социально ориентированную часть третьего сектора. Оценка функционирования политических, профессиональных и религиозных объединений, социальный аспект в деятельности которых не является доминирующим, требует специального обстоятельного анализа.

## **Проблемы становления третьего сектора**

---

---

### **Этапы формирования третьего сектора**

Несмотря на молодость, российский третий сектор пережил в процессе своего формирования несколько этапов:

- зарождение ( до 1992 г.);
- бурный рост (1992 – 1994 гг.);
- кристаллизацию (1995 –1998 гг.);
- кризис и стагнацию (с августа 1998 г.).

До начала решительных действий в рамках социально-экономической реформы, то есть до 1992 г., существовавшие в России добровольные объединения были крайне малочисленны, значительная часть их носила преимущественно декоративный характер и в целом они практически не оказывали влияния на социальные процессы в стране. Социалистические формы общественных объединений лишь условно можно отнести к третьему сектору, поскольку по сути они являлись государственными структурами и полностью зависели от бюджетного финансирования. Только в 1991 г. с принятием Закона СССР «Об общественных объединениях» (октябрь 1990 г.) разрешительный порядок возникновения общественных организаций, до сих пор остающихся наиболее распространенной организационно-правовой формой структур третьего сектора, был заменен на регистрационный. В результате первые действительно добровольные объединения граждан получили возможность функционировать на вполне законном основании.

С 1992 г. начался бурный расцвет общественного движения. Только в Министерстве юстиции РФ было зарегистрировано в 2,4 раза больше всевозможных общественных организаций общероссийского уровня, чем в 1991 г. Особенно интенсивно третий сектор формировался на областном уровне. Местными органами юстиции ежегодно регистрировалось в десятки раз больше общественных организаций, чем Министерством юстиции России. Правда, у некоторых организаций хватило сил и задора только на регистрацию, другие оказались объединениями-однодневками, быстро и бестолково растратившими неожиданно появившиеся средства, после чего прекратившими свое существование; и лишь небольшая часть общественных объединений, сформировавшихся в тот период, оказалась жизнеспособной. Такая ситуация продолжалась до 1995 г., когда на смену энтузиастам стали приходиться профессионалы.

Примерно к 1995 г. интенсивное разрастание российского третьего сектора сменилось процессом кристаллизации. Устоялись наиболее эффективные организационные формы и способы функционирования добровольных объединений, стало расширяться правовое пространство.

Так, в 1995 г. был принят новый Закон «Об общественных объединениях», появились Законы «О некоммерческой деятельности» и «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», регулирующие не только общие моменты некоммерческой деятельности, но и ее частные аспекты. Началась интеграция некоммерческих организаций, появились так называемые «зонтичные» структуры, объединяющие организации схожего профиля в союзы, ассоциации. В результате, общественная деятельность в России перестала рассматриваться властью и основной массой населения исключительно как удел кучки чудаков или «прикрытие» для криминальных структур. Она вышла на качественно иной, сопоставимый с международным, уровень. Организации российского третьего сектора постепенно переставали быть иждивенцами и начали переходить в ранг партнеров.

В августе-сентябре 1998 г. ситуация коренным образом изменилась. В результате разразившегося финансового кризиса оказалось перекрыто большинство привычных каналов финансирования некоммерческих структур, были заблокированы все расчеты. Многие организации потеряли даже те мизерные средства, которые уже были перечислены на их банковские счета. Например, в Москве около 70% общественных организаций держали деньги в «СБС-Агро», лицензия которого была отозвана одной из первых. Митинг, устроенный в сентябре у стен этого банка коалицией некоммерческих организаций России, остался незамеченным ни обществом, ни властями. В результате, некоммерческие организации превратились в «злостных неплательщиков», к которым начали применять штрафные санкции, затем им стали отключать электричество, отопление, телефон. Для многих структур это оказалось равнозначно ликвидации, поскольку лишало смысла их основную деятельность (например, детский телефон доверия – без телефонной линии).

Наиболее серьезно в результате кризиса пострадали самые крупные добровольные организации, у которых наиболее велики текущие расходы – приюты, реабилитационные центры, хосписы. По оценкам представителей третьего сектора, его масштабы к моменту нормализации положения сократятся примерно вдвое. Причем выстоят в первую очередь те структуры, деятельность которых хотя бы

частично будет выведена из правового поля. Многие объединения уже столкнулись с нелегким выбором: погибнуть или перейти на полукриминальные отношения со спонсорами, которые, пытаясь вывести часть своих доходов из-под налогообложения, согласны финансировать деятельность добровольных организаций, но только при условии возврата части спонсорского взноса (10-15%) в обналиченном виде обратно коммерческой структуре - спонсору. Подобные незаконные действия значительно ограничивают независимость организаций третьего сектора, повышают их уязвимость. Тем не менее надежда на сохранение, пусть в усеченном виде, а в перспективе и активизацию деятельности третьего сектора сохраняется, хотя бы в силу того, что общественные инициативы в России с момента зарождения привыкли «не жить, а выживать».

#### Особенности российского третьего сектора

В 1998 г. в России насчитывалось уже около 160 тысяч НКО, в 1987 г. их количество едва ли превышало 20.<sup>1)</sup> Прогресс очевиден, однако до развитых зарубежных стран России еще далеко. Для сравнения, в начале 90-х годов в США к третьему сектору относили себя около 1 млн. организаций, во Франции – 600 тыс., в Великобритании – более 250 тыс.<sup>2)</sup> При этом реальные масштабы российского третьего сектора трудно зафиксировать. Дело в том, что определенная *часть некоммерческих организаций по сути фиктивна*, так как их деятельность с момента регистрации далека от уставных целей. Создание таких НКО является попыткой учредителей уйти от высокого налогообложения, действующего в предпринимательской сфере. Кроме того, регистрация НКО как общественной организации наиболее проста, поскольку практически не затрагивает вопросов собственности. Как показывает практика, у многих организаций на момент регистрации заявленные цели не подкреплены ни финансовыми, ни материальными, ни кадровыми ресурсами.

5

<sup>1)</sup> Данные английского фонда «Charities Aid Foundation» (CAF-Russia)

<sup>2)</sup> «Международная экономика и международные отношения» №12, 1996 г., стр. 129



Другой особенностью российского третьего сектора является его *низкая эффективность и «мерцающий» характер деятельности*. По оценкам экспертов, доля действительно функционирующих добровольных организаций в общем объеме зарегистрированных не превышает 15-20%. Деятельность остальных заморожена, либо в ожидании нового источника финансирования, чаще – из-за сложности ликвидации, что особенно типично для различных фондов, которые могут быть ликвидированы только по решению суда.

В развитых странах структуры третьего сектора, действуя преимущественно на микроуровне, индивидуально обслуживают малые группы населения, спектр их услуг значительно разнообразнее, чем у государственных предприятий, а информированность о потребностях клиентов гораздо полнее. При этом значительную часть работы выполняют добровольцы, что, учитывая плотность социальной сети, дает огромный экономический эффект.

Следует отметить, что *границы третьего сектора в России настолько размыты даже на понятийном уровне*, что сам термин зачастую ставит в тупик даже некоторых представителей самого третьего сектора, которые довольно смутно представляют себе его роль, задачи и стратегию развития. В определенной степени сложившееся положение объясняется вынужденным характером большинства общественных инициатив. Главной целью основной массы российских добровольных организаций остается проблема выживания конкретных групп населения, главным видом деятельности – благотворительность. Таким образом, функции большей части третьего сектора сводятся в основном к социальной защите населения и, лишь отчасти, к организации сотрудничества между гражданами и местными властями в период разработки социальных программ.

### **Структура третьего сектора**

Тем не менее деятельность российских добровольных организаций не ограничивается исключительно благотворительностью. Спектр их уставных задач довольно широк и охватывает большинство основных проблем различных слоев общества. Следует оговориться, что количественная оценка структуры третьего сектора в целом по России затруднена отсутствием достоверной

информации, так как Госкомстат РФ публикует сведения лишь об общем количестве зарегистрированных общественных объединений и их самой укрупненной группировке. Специальные отечественные исследования такого масштаба не проводились, а различные социологические обследования добровольных организаций на областном или городском уровне по большей части несопоставимы из-за различной программы и сроков наблюдения. Однако имеющаяся информация, собранная в основном российским представительством САФ, достаточно обширна<sup>1)</sup> и позволяет сделать некоторые обобщенные выводы.

*По виду деятельности* всю совокупность организаций третьего сектора можно объединить в две большие группы: защищающие интересы отдельных слоев населения и решающие глобальные общественные проблемы (см. рисунок 1 на стр. 8).

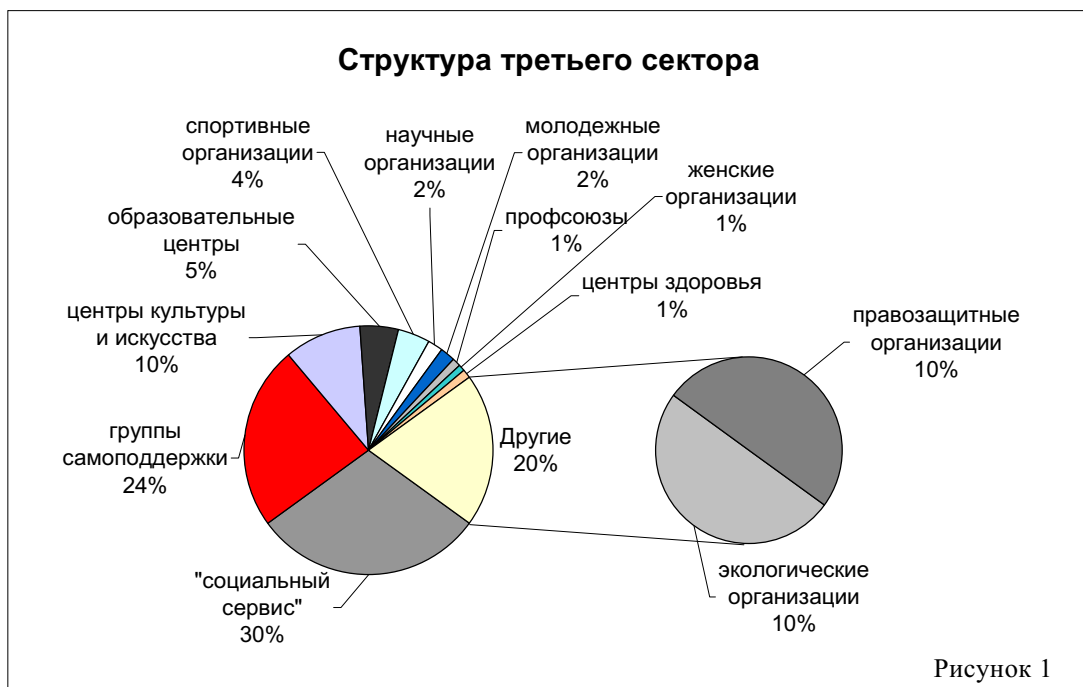
Сеть организаций первого вида наиболее разветвлена и, в свою очередь, включает добровольные объединения граждан: специализирующиеся на «социальном сервисе», группы самоподдержки, воспитательные, образовательные, культурно-досуговые, спортивные, молодежные, женские, научные и ряд других организаций. Разумеется, такое деление достаточно условно, поскольку существуют например, спортивные клубы инвалидов, а проблемами детей с дефектами развития занимаются многие женские организации. Довольно часто одна общественная структура имеет несколько направлений деятельности.

7

По понятным причинам в структуре третьего сектора лидируют организации, занимающиеся «социальным сервисом» (30%) и группы самоподдержки населения (24%). Сферы их деятельности часто пересекаются, хотя практически у каждой организации появилась своя «ниша», очерченная либо эксклюзивным источником финансирования, либо рамками малой социальной группы. Многие из этих структур поднялись на волне распределения гуманитарной помощи.

---

<sup>1)</sup> В докладе использовались результаты различных исследований третьего сектора в Центральном районе (Калужская, Ярославская, Смоленская, Тульская, Тверская, Владимирская, Рязанская, Московская области), Новосибирской области, городах Томске, Омске, Краснодаре, Ставрополе, Архангельске, Нижнем Новгороде, Тольятти, Челябинске.



Эти организации как правило регистрируются как благотворительные. Их основной контингент составляют инвалиды, ветераны, дети. Часть объединений сложилась еще в советское время и сохранила свою вертикальную структуру и некоторые каналы финансирования. Другие формы позаимствованы за рубежом, например, общества «анонимных алкоголиков», хосписы (в начале 1996 г. они функционировали в 26 городах России). Существуют в России и представительства международных благотворительных структур, таких как «Врачи без границ», «Врачи мира», «Армия спасения», «Международный Красный Крест» и отделения благотворительных организаций отдельных стран.

Если в начале перестройки основная часть организаций была сосредоточена в Москве и Санкт-Петербурге, то сегодня благотворительное движение распространилось по всей территории России. Разрыв между столицами и провинцией в этой области постепенно стирается. Одновременно меняются методы осуществления благотворительности и ее восприятие обществом. Основная траектория движения пролегает от милостыни к созданию условий для самопомощи.

Опыт непосредственного участия в решении собственных проблем, включая юридические консультации по вопросам занятости, выплатам заработной платы, пенсий, пособий и иным экономическим и социальным правам граждан, взаимодействия с органами власти и коммерческими структурами помогает преодолевать гражданский инфантилизм, столь распространенный еще в российском обществе.

Традиционное разграничение сфер деятельности по половому признаку, которое всегда существовало в России, сегодня выражается в существовании значительного количества женских или условно женских организаций, работающих на социальном поле. Деятельность примерно 45% женских организаций имеет образовательное направление, включая политическое образование, около 30% связаны с информационной работой, 15% занимаются вопросами семьи, а оставшиеся 10% - поддержкой женского предпринимательства. При этом примерно 3/5 этих организаций так или иначе затрагивают вопросы соблюдения различных гражданских прав.

С точки зрения направлений деятельности некоммерческих организаций, следует выделить проблему детства, которая остается чрезвычайно актуальной для России и находится в сфере внимания не только женских организаций, но и добровольных объединений иного профиля. Помимо материальной помощи и программ адаптации детей-инвалидов, важным направлением работы подобных структур является организация курортно-санаторного лечения детей, консультации и семинары для их родителей, всевозможные выставки, концерты, конкурсы. В деятельности женских, молодежных общественных объединений, а также организаций, занимающихся проблемами военнослужащих, акцент делается на помощь в трудоустройстве, поиске надежного источника средств существования, дополнительном образовании.

В целом, конкретные виды деятельности добровольных организаций взаимной и самопомощи очень разнообразны и определяются не только их профилем, но и степенью инициативности, предприимчивости работников третьего сектора. Низовые общественные организации как правило политически нейтральны. Лоббированием во властных структурах, попытками мультипликации льгот занимаются их ассоциации и союзы, дистанцированные от непосредственной работы с населением.

Ярким примером подобной схемы организации деятельности служит жилищное движение. Так, в Москве на локальном уровне оно представлено сетью жилищных товариществ и комитетов общественного самоуправления, объединяющих жителей одного дома или целого микрорайона. Спектр задач, решаемых низовыми жилищными организациями, чрезвычайно широк: от улаживания частного конфликта по качеству коммунальных услуг, до принятия на баланс всего жилого фонда микрорайона. Уже в 1993 г. в Москве конкретную социальную помощь жителям оказывали около 230 подобных добровольных объединений. На уровне префектур отдельные организации жильцов объединены в территориальные ассоциации самоуправления, а на городском уровне действует общественный совет по жилищной политике при Городской Думе. И наконец, на российском уровне этой конструкции функционируют Всероссийский фонд содействия ликвидации коммунальных квартир, Союз организаций МЖК, Российский союз ЖСК. Они контролируют различные аспекты жилищно-коммунальной деятельности своих территорий, участвуют в разработке и реализации жилищных программ, выступают с законодательными инициативами. В целом, все участники жилищного движения, только различными средствами, добиваются улучшения качества жилой среды, соблюдения гарантированных законодательством прав жителей.

10

Распространенность добровольных организаций того или иного профиля в регионах России существенно различается. Например, в Новосибирской области преобладают объединения инвалидов (32,2% всех организаций), консультационно-информационные службы (11,7%) и молодежные организации (10,2%). В Москве велика доля организаций, оказывающих помощь детям.

Несмотря на конкретность решаемых ими вопросов, организации, защищающие интересы различных слоев населения, очень значимы, поскольку занимаются решением конкретных проблем конкретных людей на конкретной территории. Тем самым, в условиях низкой правовой культуры в России с помощью организаций этого типа рождаются не только способы самопомощи и выживания, но и формы диалога между властью и гражданами, при котором НКО выступают своеобразным посредником.

Проблемы общегражданского характера пытаются решать в основном экологические и правозащитные организации.

Экологическое движение в России, пожалуй, одно из наиболее «опытных». Уже к началу 90-х годов в стране было зарегистрировано более 300 экологических формирований, объединяющих свыше 16 тыс. человек.<sup>1)</sup> Движение состоит из организаций, специализирующихся на различных формах деятельности – от научной до правовой. Методы их работы столь же разнообразны и включают экологическое образование населения, консультирование руководящих работников производственной сферы, систематический мониторинг состояния окружающей среды, особенно в районах повышенной экологической опасности, научные разработки природоохранных проблем и их практическое внедрение, просто привлечение внимания общественности и государственных органов к конкретной экологической ситуации. Основная масса экологических организаций сосредоточена в периферийных городах и ориентирована, прежде всего, на решение локальных проблем. Лишь наиболее крупные и авторитетные из них, например, Социально-Экологический Союз, видят свои задачи значительно шире.

11

Последние годы отмечены резким спадом активности российского экологического движения, что в целом созвучно мировым тенденциям, но обусловлено различными мотивациями. В России деятельность большинства экологических организаций по сути свелась к единовременной мобилизации граждан, возмущенных конкретными действиями властей. Часто интерес к проблеме в обществе удается вызвать только на пороге непосредственной экологической угрозы, когда уже поздно говорить о ее предотвращении и можно лишь бороться за минимизацию ущерба. К тому же излишняя «профессионализация» экологов, сознательное разграничение экологических и социальных проблем ведет к потере социальной базы движения, препятствует обратной связи с населением. Внутренняя раздробленность в сочетании с обособленностью экологических структур существенно ослабляют их позиции и снижают эффективность деятельности.

---

<sup>1)</sup> Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. Эдиториал УРСС. Москва, 1998, стр. 194.

В не менее уязвимом положении находится сегодня большинство правозащитных организаций. По этическим соображениям они не могут ориентироваться на большинство традиционных источников поддержки третьего сектора, поскольку любая помощь политических движений, западных инвесторов или государства губительна для их независимости. Правозащитные организации способствуют правовому просвещению граждан, защищают их экономические и политические свободы, добиваются соблюдения прав человека различных категорий населения. С этой целью проводятся семинары, консультации, готовятся методические материалы, ведется адвокатская практика.

Следует отметить, что правовая защита своих членов является одним из уставных аспектов деятельности многих организаций социальной защиты различных групп населения. Иногда, в процессе развития организации, данный вид деятельности становится доминирующим. Так произошло с движением солдатских матерей, возникшим для защиты интересов достаточно узкой группы населения, но довольно быстро трансформировавшемся в правозащитную организацию общегражданского профиля. В настоящее время, наряду с массовой работой по индивидуальным жалобам пострадавших в результате нарушений прав человека в армии, движение участвует, в частности, в разработке военной реформы в стране. Государственные структуры различными методами пытаются поставить под контроль, а иногда и дискредитировать деятельность столь неудобного оппонента.

12

В целом, правозащитное движение в России остается немногочисленным. Его слабость наглядно продемонстрировала война в Чечне, когда несогласованность действий различных общественных правозащитных структур не позволила им оказать заметного влияния на правительственную военную кампанию и сделала невольными соучастниками затягивания чеченского конфликта.

В последнее время в результате нового обострения системного кризиса в стране деятельность объединений, отстаивающих общегражданские интересы россиян, вновь отодвигается на периферию государственного и народного внимания.

В докладе «Оценка состояния развития и потребностей третьего сектора в Центральном районе России», подготовленном по материалам специального обследования в рамках программы «Поддержка общественных инициатив в области демократических и экономических реформ в России», была предложена своя *типологизация добровольных организаций, дающая агрегированную оценку их генезиса, устойчивости и перспектив на будущее*. В нем вся совокупность некоммерческих организаций оказалась разделена на три части с «говорящими» названиями:

- «тяжелые земли»

Эти организации, появившиеся как правило до 1991 г., составляют менее 10% от общего числа добровольных объединений. Тем не менее они обслуживают наибольшее количество клиентов и совершают около 55% всех операций. Главный успех их деятельности заключается в сращивании с региональной администрацией, что обеспечивает им регулярную финансовую поддержку, позволяет содержать раздутый штат сотрудников и не испытывать большой потребности в самофинансировании и саморекламе.

- «благодатная почва»

Эта группа объединяет новые некоммерческие организации и немного многочисленнее предыдущей (15%). Однако ее услугами пользуется только треть клиентов. Не имея прямых выходов на бюджетные деньги, организации этого типа активно и довольно успешно занимаются вопросами самофинансирования, широко информируют общественность о своей деятельности, достаточно устойчивы. Как правило они имеют правление и 1-2 штатных сотрудников.

- «песок»

Данные организации весьма многочисленны (75%), но малоэффективны (15% клиентов). Их деятельность балансирует между легальной и нелегальной. Они не имеют штата, собственности и долгосрочных хозяйственных связей, а существуют за счет разовых спонсорских пожертвований и инициативности лидеров. В результате, такие организации очень недолговечны.



Авторы подчеркивают, что весь третий сектор находится в постоянном движении, его элементы все время перетекают из одного состояния в другое, появляются и прекращают свое существование.

Таким образом, любое структурирование третьего сектора заведомо условно, поскольку как всякая молодая, бурно развивающаяся структура, он чрезвычайно подвижен, неустойчив и позволяет скорее уловить основные тенденции, чем выстроить детальную картину происходящего в нем.

### **Организация работы в третьем секторе**

Структуры третьего сектора выделяются не только спецификой своей деятельности, но имеют также некоторые особенности в организации этой деятельности. Результаты социологических исследований свидетельствуют о том, что примерно половина добровольных организаций (49%)<sup>1)</sup> создается группой единомышленников, значительно реже инициаторами создания новой структуры становятся лидер (9%), головная организация или местная власть (по 12%). Однако в большинстве случаев вся полнота власти в организации сосредоточена именно у руководителя. Он единолично решает кадровые и текущие вопросы, разрабатывает стратегию деятельности, ищет финансирование, информирует о ходе выполнения программ совет учредителей (или собрание членов организации, попечительский совет). Существует практика руководства некоммерческими организациями по совместительству (например, во многих областях Центрального района). В таких случаях руководители, занимающие определенное положение в государственных или муниципальных учреждениях, создают организацию по профилю своей основной деятельности.

Как правило организации третьего сектора имеют не только штатную структуру (в 62% случаев), но и привлекают добровольцев (в 76% случаев), то есть людей, по собственной инициативе работающих бесплатно или за символическую плату. Их соотношение сильно

<sup>1)</sup> Опрос проводился в Архангельске, Нижнем Новгороде, Тольятти и Челябинске («Эффективность работы некоммерческих организаций в регионах России», САФ-Россия, 1997)

различается по регионам. Если, например, в Томске на каждого оплачиваемого сотрудника приходится 9 добровольцев, то в Новосибирской области – всего 2. Показательно, что, в отличие от зарубежного опыта, в России к добровольцам относятся исключительно как к временному явлению, вызванному финансовым кризисом, и работают они чаще всего время от времени, помогая в реализации программ или проведении конкретных мероприятий. Подобная практика замедляет распространение добровольчества в «чистом виде» и приводит к тому, что в настоящее время большинство добровольцев лично связаны либо с проблемой, в решении которой они принимают участие, либо с сотрудниками организации. Для сравнения, в США больше половины взрослого населения отдают бесплатной работе около 4 часов в неделю, в Канаде 27% взрослых посвящают ей 3,7 часов в неделю, примерно 1/3 англичан тратит на добровольную службу 1,1 час еженедельно, а в Италии 1,4 млн. человек заняты подобной деятельностью по 7 часов в неделю.<sup>1)</sup>

Подбор штатных сотрудников в третьем секторе чаще всего ведется по принципу личных знакомств, что, с одной стороны, поддерживает доверительные отношения в коллективе, но в то же время затрудняет критическую оценку работы. Положительным моментом является наличие в большинстве добровольных организаций (71%) команды, то есть неформальной группы, объединенной общей целью, в которой иерархия не играет существенной роли, а разделение труда и ответственности основано на принципах взаимопомощи и взаимозамены. Тем не менее в организации работы третьего сектора, несмотря на наличие позитивных моментов, ощущается влияние государственно-бюрократической системы управления.

Примером тому служат программы, по которым работает большинство (83%) добровольных организаций. Часто при подготовке таких документов упор делается на описание самой проблемы, а не на конкретную схему действий, планируются не этапы достижения цели, а общие результаты. Желая аккумулировать в своих руках как можно

<sup>1)</sup> Ф.М.Бородкин «Движение российского социума к государству благоденствия». «Социс», №7, 1997

больше источников финансирования, многие организации (50%) берутся за одновременное осуществление трех-пяти проектов, что как правило не подкреплено ни людскими, ни материальными ресурсами. Подобная разбросанность часто сочетается с невниманием к будущему: заинтересованность в программе ограничивается сроком ее финансирования из одного источника, а не степенью решенности самой проблемы.

События августа 1998 г. показали, что главное условие выживания третьего сектора в России состоит в достижении независимого стабильного финансирования. Остановимся на этом вопросе подробнее.

### **Финансирование третьего сектора**

---

Можно утверждать, что в настоящее время вся деятельность российского третьего сектора (в самом общем виде) направлена на поиск и аккумуляцию средств для решения различных, преимущественно социальных задач без отвлечения значительных государственных ресурсов из экономики страны. Вопрос финансирования третьего сектора - это вопрос, от которого напрямую зависит его будущее. Материальное и финансовое положение добровольных организаций во многом определяется их особенностями. Многоканальность поступлений, с одной стороны, обеспечивает независимость третьего сектора, но с другой, - в условиях общей экономической нестабильности в России ведет к нестабильному характеру финансирования, хронической ограниченности денежных средств и скудости материальной базы. Неудовлетворительное финансовое обеспечение является сегодня наиболее болезненной проблемой в добровольных организациях. Именно отсутствие денег чаще всего (79% организаций)<sup>1)</sup> становится главной помехой в их деятельности.

Несмотря на многообразие потенциальных источников финансирования (см. рисунок 2 на стр. 17), все они хорошо известны, отработаны и могут быть подразделены на три блока:

---

<sup>1)</sup> Опрос проводился в Архангельске, Нижнем Новгороде, Тольятти и Челябинске («Эффективность работы некоммерческих организаций в регионах России», САФ-Россия, 1997)

**Финансирование третьего сектора**

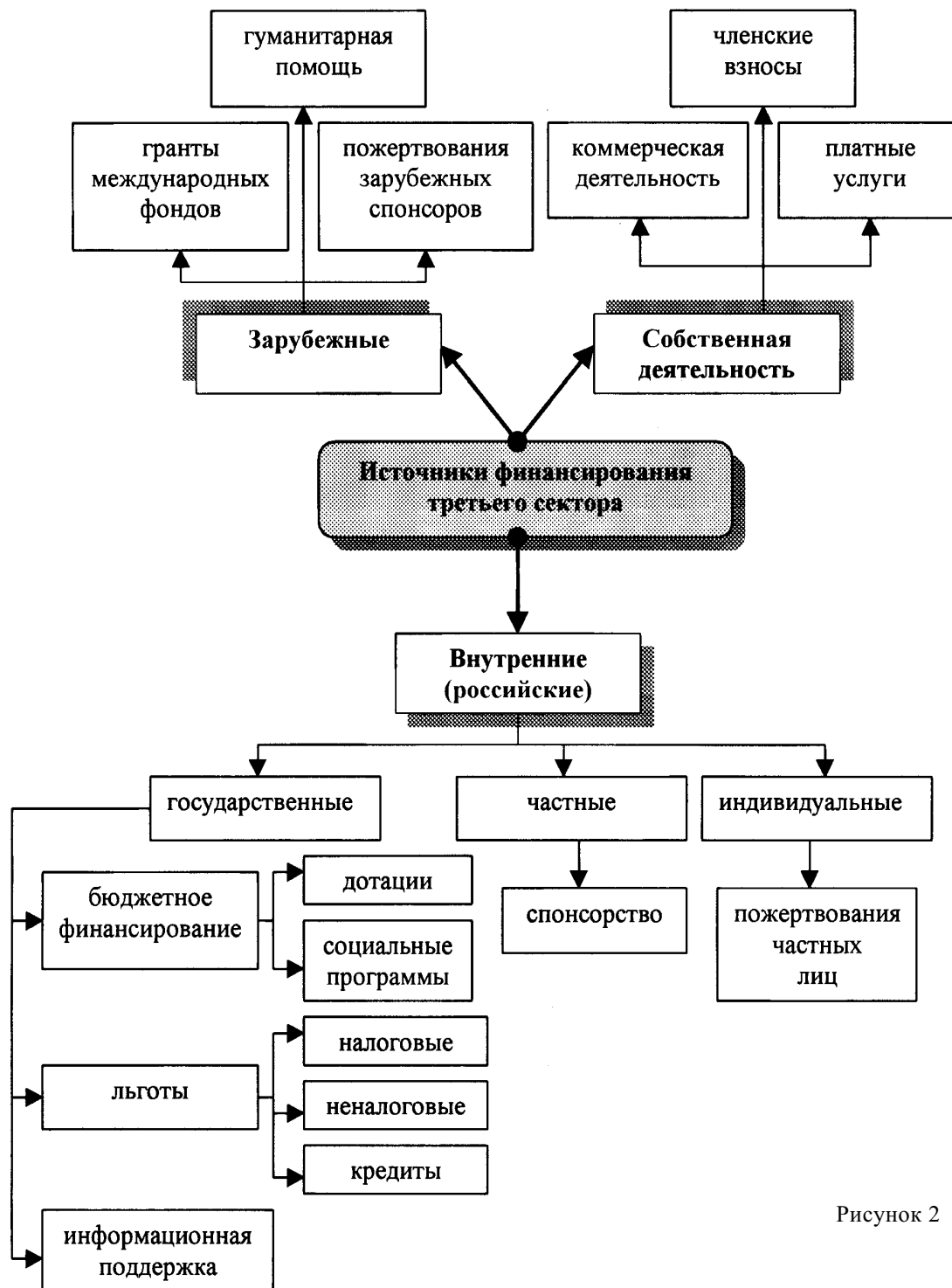


Рисунок 2

- внутренние (российские) источники финансирования;
- зарубежная помощь;
- собственная деятельность организаций третьего сектора.

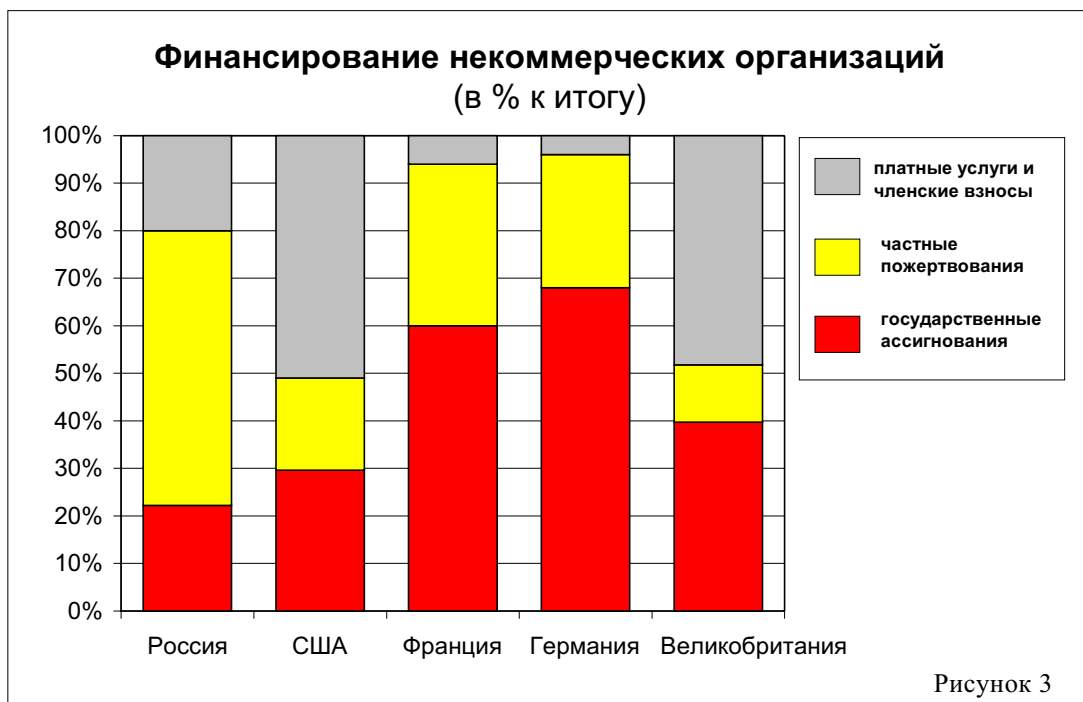
Проблема заключается в степени доступности этих каналов для тех или иных добровольных структур, которая непосредственно связана с профилем организации, с профессионализмом, опытом и инициативностью ее сотрудников, а также политической и экономической ситуацией в регионе, его открытостью для международных связей, отраслевой спецификой территории. Мировой опыт функционирования третьего сектора свидетельствует: в различных странах значимость тех или иных источников его финансирования ощутимо различается (см. рисунок 3 на стр. 19). Однако как для развитых европейских стран, так и для США характерно активное участие государства в вопросах финансового обеспечения некоммерческих организаций. Доля государственных ассигнований в структуре их доходов колеблется от 30% до 68%, причем в Германии и во Франции это вообще основной источник средств существования третьего сектора. В России участие государства в финансовом обеспечении негосударственных некоммерческих структур значительно скромнее. По результатам исследований, регулярно проводимых российским представителем САФ, сегодня оно едва ли превышает 1/5 всех поступлений.<sup>1)</sup>

18

#### **Внутренние каналы финансирования**

В то же время для большинства российских добровольных организаций основным источником средств существования являются именно внутренние каналы финансирования, которые, помимо государственных ассигнований, включают частные и индивидуальные (поддержку частных лиц) пожертвования. Система взаимоотношений с каждой группой «доноров» различается как по форме, так и по размерам участия. Так, для **частных коммерческих структур** наиболее типично спонсорство и сравнительно крупные размеры пожертвований. В итоге, примерно половина всех средств, до недавнего времени, поступала в третий сектор именно из этого источника. Как правило спонсоры поддерживают

<sup>1)</sup> «Итоги», 19 января 1999 г., стр. 41



разовые или краткосрочные мероприятия путем оплаты счетов, реже – прямым перечислением оговоренной суммы на расчетный счет добровольной организации. Достаточно распространена практика пожертвований в натуральной форме, например, закупка и передача специального оборудования, продуктов питания, медикаментов и т.п. Зачастую спонсорами выступают не только преуспевающие фирмы, но и сами частные некоммерческие организации.

19

К сожалению, контакты добровольных организаций с предпринимательскими кругами достаточно однобоки. Бизнесмены как правило признают необходимость поддержки общественных инициатив, однако преуспевающие фирмы просто тонут в просьбах о помощи, зачастую не имея о просителях никакой достоверной информации. В такой ситуации сотрудничество обычно ограничивается разовым спонсорством без всяких перспектив на будущее. Некоторые общественные организации даже не пытаются взаимодействовать с бизнесом (например, в Томске таких 40%). Существуют, правда, примеры реального взаимовыгодного партнерства третьего сектора и коммерческих структур, выходящего за рамки обычных пожертвований и полезного для обеих сторон, но их очень немного.

Значительно меньше средств получает третий сектор непосредственно **от частных лиц** (около 2% всех доходов). По-настоящему богатые люди предпочитают не рекламировать свое личное благосостояние и если занимаются благотворительностью, то чаще всего в виде спонсорства, т.е. от имени частных фирм. Остальное население либо само нуждается в помощи, либо (что важнее) относится с большим недоверием к различным формам посредничества между нуждающимися и дарителями. К тому же размеры индивидуальных пожертвований в большинстве случаев невелики и не оказывают существенного влияния на финансовое положение добровольной организации, если только это не специально организованный сбор средств в пользу конкретного лица (например, на дорогостоящую операцию) или на конкретное дело (восстановление Храма Христа Спасителя).

Практика показывает, что именно низкая информированность общества о деятельности третьего сектора является причиной его сложных отношений с населением. Большинство опросов в различных регионах России выявило катастрофическую неосведомленность граждан о существовании и предназначении независимых общественных организаций. Например, в Омске, Краснодаре и Ставрополе 74% опрошенных горожан не смогли вспомнить ни одной такой организации.<sup>1)</sup> Отсутствие достоверной информации и стереотипы, сохранившиеся с советского времени, порождают недоверие к третьему сектору, культивируют негативное отношение к его деятельности среди потенциальных работников, спонсоров и клиентов. Так, около трети опрошенных уверены, что руководители общественных организаций в основном коррумпированы.

Причина сложившегося положения кроется не только в пассивности некоммерческих организаций, но и в отношении средств массовой информации к проблемам третьего сектора в России. Являясь мощным средством формирования общественного мнения, СМИ не ведут целенаправленной систематической работы по формированию имиджа различных добровольных организаций.

<sup>1)</sup> «Отношение к общественным организациям в России», 1995 г.

Эпизодическая информация, время от времени проскальзывающая в прессе и на телеэкранах, носит констатирующий характер и акцентирует внимание аудитории в основном на проблеме, а не способе ее решения. Повышенное внимание к какой-либо некоммерческой структуре возникает только при ее причастности к громкому скандалу, что опять же не повышает рейтинга третьего сектора в глазах общественности.

Существующая сегодня пресса третьего сектора, т.е. издаваемая самими НКО, отличается малыми тиражами, она не заметна на издательском рынке, поскольку действует исключительно в своем информационном поле. Такие издания чаще всего не являются дотационными и выживают за счет поддержки коммерческих структур, которые бесплатно предоставляют полиграфическую базу, выделяют бумагу или оплачивают издательские расходы. Например, «Вестник благотворительности» спонсируют четыре коммерческие и две благотворительные организации. Однако такая информационная поддержка явно недостаточна для динамичного функционирования третьего сектора и полноценного освещения результатов его деятельности.

21

Наиболее широкими потенциальными возможностями сотрудничества с третьим сектором располагают **государственные структуры**, хотя реальное государственное участие в структуре финансирования его деятельности, как уже говорилось, невелико. Государство имеет возможность не только различными способами «подкармливать» добровольные организации, но и использовать потенциал третьего сектора при разработке и реализации своих социальных программ. Широкое распространение получила практика различных дотаций и субсидий. По данным опроса, проведенного в 5 регионах России, в 1994-1995 г. получали субсидии от государства 65% организаций третьего сектора.<sup>1)</sup> В той или иной степени государственная финансовая помощь оказывается практически всем общественным организациям, оставшимся с советского периода, а также тем структурам, которые через своих руководителей или иным

<sup>1)</sup> Алексеева О. Благотворительное движение: регионы России, САФ, 1995



способом связаны с государственным сектором. В различных регионах поддерживаются различные направления деятельности некоммерческого сектора. Например, в Омске субсидии из городского бюджета выделялись только молодежным и детским объединениям, при этом условия их использования были строго оговорены (подготовка информационных материалов, обучение кадров, проведение семинаров и т.п.). Однако в условиях систематического сокращения бюджетных расходов на социальные нужды выделение прямых дотаций с каждым годом осложняется. Так, на вполне законных основаниях из государственного бюджета регулярно финансировались негосударственные образовательные учреждения, прошедшие аккредитацию. Но с 1996 г. такую возможность сохранили лишь средние негосударственные образовательные учреждения. К тому же сам факт включения в структуру расходов государственного бюджета еще не гарантирует реальное, а тем более своевременное поступление средств.

Все чаще прямое субсидирование уступает место более прогрессивным формам сотрудничества государства и третьего сектора. Мировой опыт свидетельствует, что государству значительно выгоднее финансировать социально значимые услуги, переадресовывая их предоставление независимым некоммерческим организациям, чем самому создавать дополнительные громоздкие структуры. Например, в США в 80-е годы через третий сектор проходило более половины всех федеральных расходов на социальное вспомоществование, культуру, науку и гуманитарные цели.<sup>1)</sup> К тому же деятельность добровольных организаций на социальном поле, где часто требуется индивидуальный подход и оперативные нестандартные решения оказывается значительно эффективнее, что весьма актуально для России. В условиях затянувшегося кризиса, когда потребности населения в социальной помощи постоянно увеличиваются, а финансирование социальных программ столь же последовательно сокращается, проблемы максимально эффективного использования выделяемых средств выдвигаются на первый план.

22

<sup>1)</sup> «Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества», Центр региональных экономических исследований, М., 1997.

В настоящее время практикуются три основные формы сотрудничества организаций третьего сектора с государством. В ряде случаев при разработке государственных или муниципальных социальных программ конкретизация отдельных мероприятий ведется *путем конкурсного отбора проектов, разработанных различными независимыми организациями*. Проект, победивший в конкурсе, входит составной частью в государственную программу и полностью или частично финансируется за ее счет. Например, подобная схема применяется в процессе реализации Федеральной целевой программы «Развитие и сохранение культуры и искусства Российской Федерации (1997-1999 годы)».

В других случаях государственные структуры и добровольные организации *разрабатывают социальные программы совместно*, начиная с выработки общей концепции смешанными рабочими группами, ее последующего обсуждения, конкретизации и независимой экспертизы проекта, вплоть до координации деятельности исполнителей в ходе реализации готовой программы. Такой подход ценен обратной связью, устанавливающейся в процессе совместной работы между государством и обществом, он открывает широкие возможности для свежего решения старых социальных проблем.

И наконец, *практика социального заказа*. Эта сравнительно новая форма партнерства еще не оформилась окончательно, однако предполагается, что именно она станет механизмом реализации социальных социальных гарантий государства населению. При этом возможно как размещение государственного заказа на выполнение строго оговоренных социальных услуг, так и первоначальный отбор наиболее перспективных проектов и последующее оформление заказа на отобранные разработки. В любом случае социальный заказ должен размещаться только на конкурсной основе при равноправном участии как государственных, так и негосударственных организаций.

Хотя Федеральный закон «О социальном заказе» пока не вступил в силу, сама идея уже опробована на местах. В целом она оказалась поддержана как на уровне местных администраций, так и непосредственными исполнителями – некоммерческими организациями (неожиданное исключение составил третий сектор Санкт-Петербурга).

Накопленный различными регионами опыт в предоставлении социального заказа чрезвычайно разнообразен, поскольку строится не на единых законодательных нормах, а на местном понимании этого вопроса. К примеру, в Тольятти, где это понятие широко задействовано во взаимоотношениях муниципальных властей и НКО, социальным заказом именуется любые способы решения социальных проблем.

В условиях отсутствия специального законодательства правовой базой для урегулирования вопросов, связанных с социальным заказом, становятся специальные положения, постановления глав администраций и прочие нормативные акты более общего характера. Так, в большинстве регионов действует специальное положение о поставках продукции для государственных (муниципальных) нужд. В некоторых областях конкурсные механизмы расходования бюджетных средств давно уже не являются новшеством. Например, в Нижнем Новгороде подобные принципы сотрудничества администрации и некоммерческого сектора законодательно закреплены в сфере телерадиовещания. Все это создает реальные предпосылки для принятия и широкого внедрения местных законов «О социальном заказе» раньше, чем это произойдет на федеральном уровне. Во многих регионах он уже разработан и находится в процессе согласования, а Тюменская область еще в 1997 г. стала первым субъектом РФ, где этот документ уже вступил в силу. Однако в нем опять-таки закреплено местное понимание социального заказа – не установлена жесткая связь между социальным заказом и социальными программами.

24

Как показывает опыт разработки данного законопроекта в регионах, наибольшие разногласия вызывает само толкование этого понятия, так и не ставшего юридическим термином, а также вопросы финансирования целевых программ. К тому же в некоторых принципиально важных аспектах местные проекты закона носят всего лишь разрешительный характер. К примеру, администрациям предоставляется возможность размещать социальные заказы и проводить с этой целью конкурсы, но никто не обязывает их это делать. Все это свидетельствует о настоятельной потребности в документе федерального уровня, который позволил бы снять многие спорные моменты.

Однако финансирование государством организаций третьего сектора может носить не только прямой (дотирование или участие в программах), но и косвенный характер (предоставление льгот). При этом, если прямое финансирование чаще всего предполагает индивидуальный подход, то косвенное – напротив, облегчает жизнь широкой группе добровольных организаций или всему третьему сектору в целом. Это уже не «спасательный круг», а фактор развития третьего сектора как полноправной части общества. Косвенное финансирование включает налоговые и неналоговые льготы, а также льготные кредиты для некоммерческих организаций.

В отличие от большинства развитых стран налоговая политика в России всегда строилась на отраслевом принципе, при этом негосударственные некоммерческие организации оказываются в худшем положении, чем их государственные аналоги. Для структур третьего сектора различные формы льгот установлены при уплате налогов на прибыль, на добавленную стоимость, плате за землю и имущество. Некоторые налоговые льготы предоставляются также предприятиям, поддерживающим третий сектор, в частности, перечисляющим средства на благотворительные цели, однако их размер в два-три раза меньше необходимого для действенного стимулирования меценатства. Кроме того, в последние годы Правительство постоянно ужесточает налоговую политику, сжимая диапазон налоговых льгот. В наиболее благоприятном положении остаются пока организации инвалидов, образования и культуры. Таким образом, проводимая в настоящий момент налоговая политика существенно снижает значимость льготного налогообложения как источника финансирования некоммерческой деятельности. Более того, общие (высокий уровень налогообложения в целом) и частные недостатки налоговой системы тормозят развитие третьего сектора, поскольку существующее налоговое законодательство не учитывает особую социальную роль некоммерческих организаций, а резюмирует лишь политические баталии различных групп давления.

Существенную помощь добровольным организациям оказывают так называемые неналоговые льготы. К ним относятся льготы по арендной плате и коммунальным платежам, упрощенный порядок некоторых юридических процедур, приоритетное обеспечение площадью

или земельными участками. Как правило неналоговые льготы вводятся на местном уровне, поэтому они значительно различаются по территории. Например, в Москве благотворительные организации (при определенных условиях) вообще освобождены от арендной платы за государственные или муниципальные помещения, расплачиваются за услуги связи по тарифам, установленным для населения, а за коммунальные услуги – по тарифам для бюджетной сферы.

Значительно реже организации третьего сектора прибегают к льготным кредитам, поскольку использование данного источника финансирования предполагает высокую степень устойчивости организации и малоприспособно для покрытия расходов по основной деятельности. Как правило льготным кредитом пользуются только при материальном обеспечении офиса, строительстве или ремонте помещения.

Помимо прямого финансирования и предоставления различного рода льгот, государственные структуры оказывают третьему сектору и консультационно-информационную поддержку. Отсутствие разветвленной сети коммуникационных связей внутри третьего сектора, недостаток достоверной информации о разрабатываемых социальных программах, а также дефицит квалифицированной юридической помощи серьезно ограничивают потенциальные возможности добровольных организаций, провоцируют конфликты и нездоровую конкуренцию там, где можно было бы наладить эффективное сотрудничество. В каждом регионе проблема «информационного голода» решается по-своему, однако редко ее острота осознается местной администрацией в полной мере. Даже в Москве в 1996 г. только планировалось создание единой информационной базы по общественным объединениям, дающей представление о социальной значимости проводимых ими мероприятий. Правда, примерно у 2/3 организаций существуют свои базы данных, в которых аккумулируется информация по основной проблеме, государственных и добровольных организациях, работающих в той же области. Однако подобная информация очень локальна, предоставляет лишь проторенные пути решения проблемы, а главное, труднодоступна, так как хранится в основном в папках, на карточках, а то и в голове руководителя.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> «Эффективность работы некоммерческих организаций в регионах России», САФ-Россия, 1997

Существует и другой ракурс взаимоотношений государственных структур и третьего сектора. *Все многообразие их контактов можно подразделить на неформальные и юридически корректные связи.* Перевод деловых отношений на неформальный уровень по-прежнему достаточно типичен, хотя и является отголоском социалистического «телефонного права». Такая форма взаимоотношений наиболее часто встречается в симбиозах добровольных и государственных организаций (государственный служащий работает в «третьем секторе») и позволяет органам власти, по каким-либо причинам не желающим афишировать партнерство с третьим сектором, реализовывать социальные программы с меньшими издержками.

Среди официальных контактов наиболее распространенной формой становится сотрудничество добровольных организаций с различными социальными департаментами местной администрации через специальные коллегиальные структуры, имеющие самые разные названия (губернское собрание, общественная палата и т.п.). Так, при мэре и правительстве Москвы действуют более 20 общественно-государственных структур, которые координируют деятельность третьего сектора столицы.

27

Довольно часто у чиновников разного уровня сотрудничество с третьим сектором ассоциируется лишь с прямым выделением бюджетных средств под благовидным предлогом, а все некоммерческие объединения расцениваются как потенциальные просители. И действительно, вопросы финансирования как правило обсуждаются чаще всего. Например, в Томске 54,2% общественных организаций обращались к властям за финансовой помощью, но при этом 43,6% организаций еще в 1995 г. участвовали в совместных с администрацией региона мероприятиях, 18,6% - нуждались только в информации.<sup>1)</sup> Сегодня третий сектор может и хочет зарабатывать.

К тому же следует учитывать, что во взаимоотношениях третьего сектора и государства присутствует и чисто этический момент. Это относится в первую очередь к экологическим, правозащитным и, отчасти,

<sup>1)</sup> Сырямкина Е.Г., Шпагин С.А. и др. «Общественные организации Томска: проблемы и перспективы», 1996 г.

женским организациям, которые чаще других конфликтуют с властью, акцентируя внимание общественности на нерешенных проблемах и неправомерных действиях чиновников. Со своей стороны органы региональной администрации никогда не откажутся от попыток минимизировать критику, сделать общественные организации более лояльными и управляемыми, а самый надежный способ поставить под контроль – это материально заинтересовать. В силу этого, государственное финансирование для «идейных» добровольных организаций становится практически недоступным, так как неизбежно влечет за собой потерю независимости, а значит губит репутацию и распугивает клиентуру.

Таким образом, большинство организаций третьего сектора стремится к партнерству с государственными и муниципальными структурами, но пока редко рассматриваются властями в этом качестве.

#### **Зарубежная помощь**

Другим, несомненно менее значимым каналом финансирования деятельности российского третьего сектора является зарубежная помощь. Ее масштабы и форма предоставления варьируют во временном аспекте и в зависимости от вида деятельности добровольных организаций. Так, в первые годы реформы основной поток зарубежного финансирования составляла **гуманитарная помощь**. На волне ее распределения возник не один десяток некоммерческих организаций, характер деятельности которых был задан типом гуманитарного груза. Благотворительные организации занимались распределением между нуждающимися зарубежных продуктов питания, детской одежды, медикаментов и т.п. Позже, когда острота ситуации несколько сгладилась, а общество притерпелось к новым условиям существования, акцент зарубежной помощи сместился в сторону партнерских отношений.

**Зарубежные гранты** и по сей день остаются одним из наиболее цивилизованных способов финансирования третьего сектора. Это целевые средства, выделяемые на общественно полезные программы с последующим отчетом об их использовании. Доля иностранных грантов в общей сумме доходов НКО достаточно скромна - около 10%, но это в среднем. В то же время в бюджетах правозащитных и женских

организаций средства зарубежных грантодателей занимают около 90%. Гранты чаще всего предоставляются международными организациями и получить их очень непросто. С одной стороны, привлечение международных средств требует от добровольной организации четкого ведения финансовой отчетности, владения специальными знаниями о правилах функционирования данной системы, опыта работы и высокого профессионализма сотрудников. С другой, – финансируя социальные проекты, грантодатели отдают предпочтение наиболее интересным для себя регионам. Например, в Центральном районе гранты играли существенную роль только в доходах нижегородского третьего сектора. Многим руководителям добровольных организаций не нравятся неизбежные при таком сотрудничестве зависимость и жесткий контроль, а также бюрократические проволочки в духе развитого социализма, однако борьба за участие в международных проектах от этого не ослабевает.

#### Собственная деятельность

Какими бы источниками государственного или зарубежного финансирования не располагали структуры третьего сектора, с опытом их руководители убеждаются в том, что ни один из рассмотренных каналов не гарантирует организации стабильности. Относительную уверенность в ближайшем будущем может обеспечить только собственная деятельность, поэтому рано или поздно все добровольные организации сталкиваются с необходимостью учиться зарабатывать хотя бы на собственное содержание.

Пожалуй, самым неэффективным источником из возможного перечня регулярных финансовых поступлений являются **членские взносы**. Эта система оправдывает себя лишь в массовых или «клубных» организациях., иначе затраты на сбор взносов могут превысить денежные поступления. Поэтому неудивительно, что в структуре доходов НКО удельный вес членских взносов не превышает 3%. Кроме того, поскольку третий сектор работает в основном с бедными слоями общества или детьми, введение членских взносов может отпугнуть потенциальных клиентов. Значительно более распространена **практика оказания платных услуг** как в рамках основной деятельности



организации, так и откровенно коммерческого характера. Они обеспечивают около 15% всех доходов третьего сектора. В первом случае платные услуги оказываются клиентам по льготному тарифу и являются скорее средством, стимулирующим взаимную ответственность сторон, чем способом заработать.

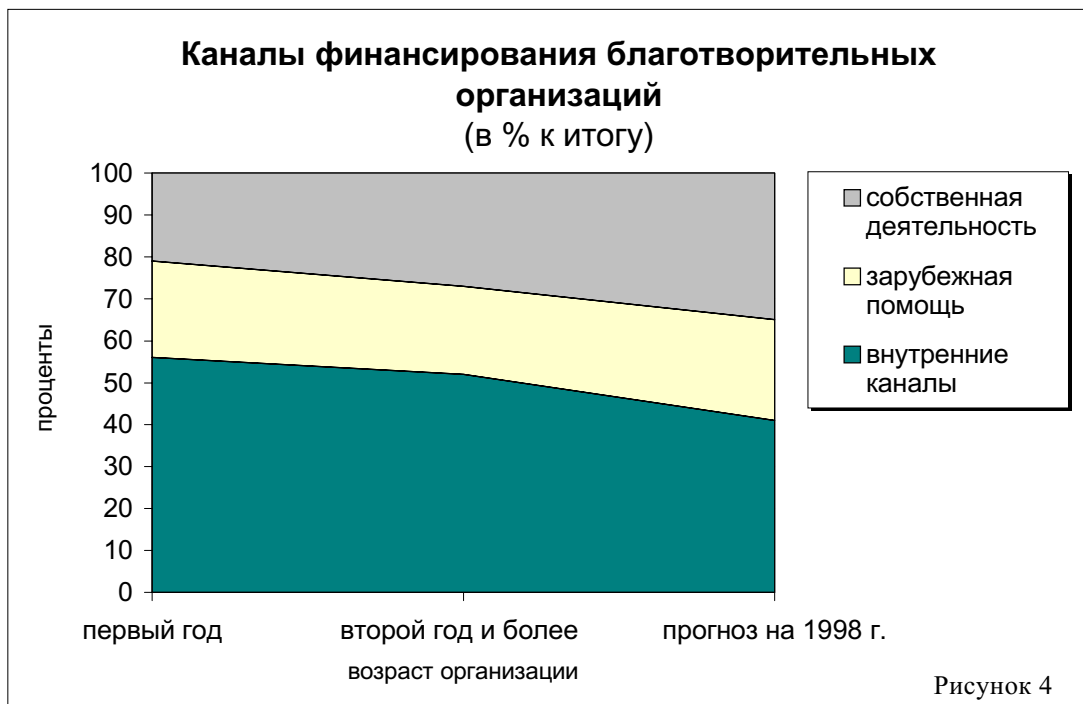
Коммерческие услуги зачастую абсолютно не связаны с профилем организации (прокручивание денег, сдача в аренду помещений и т.п.) и, напротив, рассматриваются именно как источник дохода, истинные размеры которого как правило не афишируются. Это уже **форма коммерческой деятельности**, как и продажа товаров собственного производства, что, правда, практикуется довольно редко и не приносит больших прибылей. До 1995 г., когда предпринимательская активность в некоммерческом секторе вообще не ограничивалась, «коммерцией» зарабатывали более 1/3 добровольных организаций.<sup>1)</sup> Однако в настоящее время, после множества злоупотреблений, когда статус некоммерческой организации использовался лишь как прикрытие, а об уставных целях забывали сразу после регистрации, законодательство резко ограничило возможные виды предпринимательства. Сегодня в третьем секторе допускается только производство товаров и услуг, отвечающих целям создания организации, участие в хозяйственных обществах, приобретение и реализация различных паев, ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав. Правда, контролирующие (налоговые) органы в большей мере озабочены величиной налога от предпринимательской деятельности, чем ее правомерностью. В результате, тенденция коммерциализации третьего сектора сохраняется, однако уже в «теневом» варианте.

30

Интересно, что структура финансовых поступлений тесно связана с «возрастом» некоммерческой организации (см. рисунок 4 на стр. 31). Так, среди стартовых источников финансирования благотворительных организаций России безусловно преобладали различного рода пожертвования от российских коммерческих структур, государства и частных лиц.<sup>2)</sup> В период становления лишь пятая часть средств

<sup>1)</sup> Алексеева О. Благотворительное движение: регионы России, САФ, 1995

<sup>2)</sup> «Деньги и благотворительность», № 6, 1997 г., стр. 3-6.



поступала от собственной деятельности, причем в основном от предоставления платных услуг (16% из 21%). После двух и более лет функционирования приоритеты заметно изменились. На фоне общего сокращения поступлений через внутренние каналы, резко упала доля всевозможных пожертвований (с 48% до 38%) при увеличении масштабов государственной поддержки (с 8% до 14%). Доля зарубежного участия в финансировании благотворительных организаций практически не изменилась. Зато результативность собственной деятельности ошутимо возросла, причем удельный вес поступлений от чисто коммерческих операций составлял уже 12% всего объема финансовых ресурсов против 5% на первом году работы. В дальнейшем отмеченные тенденции продолжали углубляться. Так, доля не заработанных средств (пожертвований), по прогнозу, должна была понизиться в 1998 г. до 26%, а более трети всех поступлений намечено было обеспечить за счет собственной деятельности.

31

### Фандрайзинг

Практика показывает, что одной из причин тяжелого финансового положения третьего сектора в России являются просчеты в фандрайзинге (поиске источников финансирования), который вообще отсутствует в России

как система: у нас нет (или их очень мало) ни специально обученных, грамотных профессионалов, занимающихся этими вопросами, ни отработанных методик. К примеру, по политическому фандрайзингу, который обеспечивает финансирование избирательных кампаний, уже существует огромное количество переведенных трудов и статей, специально адаптированных методических указаний и разъяснений. По проблемам финансирования третьего сектора можно с трудом отыскать лишь несколько тоненьких пособий, подготовленных зарубежными благотворительными фондами. Тем не менее для России этот вопрос особенно болезнен в силу своей новизны и принципиального расхождения с врожденными психологическими установками основной массы населения. До недавнего времени в глазах общественности существовал только один «правильный» источник средств существования – заработок, все остальное рассматривалось как милостыня. Сегодня это превратилось в мощный психологический тормоз, мешающий грамотному урегулированию вопросов финансирования третьего сектора. В большинстве организаций фандрайзингом занимается не квалифицированный профессионал, а непосредственно руководитель, причем без продуманной стратегии и без соответствующего обучения.

32

К тому же третий сектор весьма чутко реагирует на любые изменения экономической и политической ситуации в стране. Августовский кризис и его последствия привели к тому, что значительная часть еще недавно устойчивых структур балансирует сегодня на грани выживания, многие прекратили либо заморозили свою деятельность. Претерпели неизбежные изменения схема и масштабы финансирования третьего сектора. Коммерческие структуры, бывшие до недавнего времени самым испытанным и щедрым источником финансовых средств, значительно сократили поддержку добровольных инициатив. Когда она возобновится в прежнем объеме и возобновится ли - предугадать невозможно. Государственные каналы финансирования также оказались частично перекрыты и не только из-за отсутствия денег. Ряд государственных структур, пользуясь тяжелой финансовой ситуацией, увеличил свое давление на НКО. Все чаще одним из условий участия добровольных организаций в государственных социальных программах становится фактическая утрата

независимости, переход под государственную или муниципальную опеку. При существующей политизации российского общества и ярко выраженных политических противостояниях подобные условия финансовой зависимости приводят к тому, что структуры третьего сектора широко используются в политических интересах. Особенно остро это будет проявляться в ходе кампаний по выборам в Государственную Думу в 1999г. и по выборам президента в 2000 г.

В создавшихся сложных условиях выразили готовность помочь некоторые зарубежные фонды. Ожидается увеличение объемов гуманитарных грузов. Однако это вряд ли способно переломить ситуацию. Единственная реальная надежда российского третьего сектора если не на возрождение, то хотя бы на выживание состоит в привлечении в свои ряды добровольцев, а в свои бюджеты - частных пожертвований граждан.

### Материальная база

Зеркальным отражением финансового состояния российского третьего сектора может служить уровень его обеспеченности материальными ресурсами. Большинство добровольных организаций вообще не имеет собственной материальной базы. Наиболее распространена сегодня скрытая поддержка третьего сектора, когда общественная организация пользуется помещением и техникой другого учреждения на неформальной основе, т.е. по договоренности руководителей. В ряде случаев площадь удается арендовать на льготных условиях. Однако 2/3 арендаторов имеют только краткосрочные договора – на год и меньше. Уровень материальной обеспеченности тесно взаимосвязан с видом деятельности организации. Так в Московском регионе лучше всего обеспечены правозащитные, экологические, молодежные некоммерческие структуры, а также занимающиеся вопросами культуры, искусства и истории. Сложнее положение у организаций, оказывающих социальную помощь населению (только 89% из них обеспечены помещениями), инвалидам (87%) и детям (79%). При этом только 8% организаций занимают отдельное здание. Чаще всего «третий сектор» располагается в нежилых помещениях (78%) или квартирах (14%).<sup>1)</sup>

33

<sup>1)</sup> «Деньги и благотворительность» №2, 1996 г., стр. 14-17.

Таким образом, сложившаяся к настоящему моменту система экономических взаимосвязей предоставляет достаточно широкий выбор потенциальных возможностей для финансирования деятельности третьего сектора, хотя уровень финансовой и материальной обеспеченности основной массы некоммерческих организаций остается чрезвычайно низким, более того - продолжает ухудшаться. Удовлетворяя определенную часть социальных потребностей общества, структуры третьего сектора в России так и не успели приобрести статуса равноправного партнера, а тем более «теневое правительство», как в ряде развитых стран. Их деятельность носит преимущественно сопутствующий характер, однако сам факт существования российского третьего сектора, уцелевшего даже в условиях острейшего кризиса, уже не возможно игнорировать. Его структуры оказались неожиданно плотно вплетены в паутину общественных связей.

\*\*\*

*Естественно, что проблемы, которые стоят сегодня перед всем российским обществом ощутимо влияют на еще слабый отечественный третий сектор. Обеспечение его независимости и устойчивости связано сегодня с факторами, общими для России в целом. Это, прежде всего, формирование и исполнение соответствующего законодательства. Разумеется, оно нуждается в уточнениях, но оно уже есть, и главная задача сегодня заключается в исполнении существующих законов. Второе - это подготовка специалистов, способных даже в условиях высокого уровня экономической нестабильности в России изыскивать финансовые возможности для стабильного функционирования организаций третьего сектора. Существенным в этом плане является поиск моделей наиболее эффективного взаимодействия, а точнее партнерства, российских представителей третьего сектора с их зарубежными коллегами и спонсорами. И наконец, необходимо объединение усилий общественности, направленных на достижение максимальной информированности о деятельности третьего сектора, формирование доверия к добровольным инициативам в России.*