

# ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК РЕСУРС РАЗВИТИЯ РОССИИ<sup>1</sup>

Б.И. Макаренко

При обсуждении путей политического развития России встает вопрос о том, в какой степени общество готово и способно стать субъектом этого процесса. Фактически — это вопрос о состоянии российского гражданского общества, вопрос сложный и важный как для политической науки, так и для практической публичной политики.

Ни одна политическая реформа в современном мире не достигнет своих целей, если в ее результате не получат качественного развития институциональные возможности для участия общества в политике. Настоящая статья — попытка задать компаративистский контекст для осмысления феномена гражданского общества и анализа перспектив его развития в России.

Понятие «гражданское общество» столь же сложно и безразмерно, как и понятия «политика» и «политический». Это совершенно естественно, поскольку оно определяет ключевого субъекта политики и одновременно объект воздействия политической сферы — самоорганизующееся человеческое общество. Смысловой континуум, в котором употребляется понятие «гражданское общество», чрезвычайно широк: от философских обобщений, трактующих понятия государства, личности, общественного договора, универсального и партикулярного, религиозного и светского до прикладных проблем деятельности общественных организаций и так называемого третьего, или бесприбыльного, сектора.

Когда в России, оглядываясь на западный опыт, пытаются выработать стратегии развития «бесприбыльного сектора» или «социально ориентированных

НКО», зачастую недооценивается отставание в уровне развития гражданского общества в широком смысле этого слова. Оно проявляется в низком уровне межличностного доверия, доверия между гражданами и государством, известности и авторитета общественных объединений в глазах общественного мнения, гражданской политической культуры и многих других факторов.

Именно поэтому, в оценках нынешнего состояния и перспектив развития гражданского общества в России, необходимо задать правильный общественно-политический контекст и изучить институциональное устройство и ключевые составляющие современного западного — и глобального — гражданского общества и сравнить с ним отечественное сообщество активных граждан и некоммерческих организаций.

## **Гражданское общество: западная модель и ее вариации. Классическая модель эволюции гражданского общества**

Определение «государства через общество» берет начало в античной философии. Аристотель в трактате «Политика» определяет государство как общество, состоящее из семей, объединенных в селения. В этом рассуждении он называет человека существом одновременно общественным и политическим, употребляя эти термины практически как синонимы<sup>2</sup>. В античном полисе отсутствие властной иерархии («вертикали») означало, что связи между гражданами в организации власти носили «горизонтальный» характер — о ней надо было «договариваться». В средневековой Европе эта со-

ставляющая античного наследия не была востребована: светская власть носила характер жесткой иерархии, освященной непререкаемым авторитетом церкви: «божественно-универсальное» поглощало секулярное и частное<sup>3</sup>.

Переход к современности в западном мире — это постепенное расширение личной автономии гражданина. В этом процессе тесно переплетены несколько составляющих, и важнейшая из них — секуляризация государственного устройства и общественной жизни: «отстраненная, самим индивидом санкционированная преданность добродетели сыграла огромную роль в становлении гражданского общества»<sup>4</sup>.

Вторая составляющая — постепенная замена «вертикальных» связей в обществе «горизонтальными». Философы Нового времени обосновывают доверие, возникающее между людьми по свободной воле, как ключевое условие существования государства, а общество — как субъект политики, способный рационально осознать собственное и коллективное благо. У Д. Локка человек — «владелец собственной личности», а общество — продукт добровольного согласия морально независимых индивидов, естественного закона, а не Божественного мироустройства. Высокие философские обобщения у Локка соседствовали с вполне «политтехнологическими» идеями ограничения власти короны и лордов, разделения властей. «Левиафан» Т. Гоббса — это не принижение человека, а принуждение его к доверию, к заключению общественного договора.

«Вертикальные связи» — это не только властная и церковная иерархия. Таким же «вертикальным» образом выстроены все общественные отношения в традиционном обществе — семье, роде и племени, сельской общине. Это отношения аскриптивные, «вмененные... от рождения или навсегда закрепленные... в ходе какого-нибудь сурового ритуала»<sup>5</sup> чреватые высокой ценой «выхода».

Напротив, выстраивание горизонтальных связей между свободными людьми способствовало накоплению доверия и социального капитала. Социальный капитал, по определению Дж. Коулмана, это нормы взаимности и структур гражданской вовлеченности, которые способны упрочить эффективность осуществляемых обществом координированных действий<sup>6</sup>.

С его накоплением «Левиафан» государства превращается в арбитра, минимизирующего «издержки взаимодействия». На место произвола властной иерархии приходят институты с четко очерченными границами, участием всех сторон в разработке правил и механизмов разрешения конфликтов. Этот длительный процесс выстраивается «снизу вверх», «на живом ощущении его общей ценности для участников, но отнюдь не на абстрактной идее всечеловеческого единства или органическом видении общества»<sup>7</sup>, укрепляется при использовании и тает при неиспользовании норм взаимоотношений, основанных на доверии<sup>8</sup>, выстраивается в сеть ячеек гражданской вовлеченности.

Накопление социального капитала происходит не только в деятельности по решению масштабных социальных задач или продвижению социально-экономических и политических интересов, но и в любых коллективных действиях, в том числе в досуговой сфере (часто используется аллюзия Р. Патнэма о «хоровых кружках»<sup>9</sup>) или деятельности, осуществляемой на микроуровне (пример К. Гирца об обществах взаимного кредита, похожих на кассы взаимопомощи советского времени<sup>10</sup>).

В наиболее полном виде такой тип «горизонтальной организации» проявился в североамериканских колониях, опыт которых блестяще описан Алексисом де Токвилем. Его труд «Демократия в Америке», по сути, заложил основы политологического и социологического знания о гражданском обществе. Три

основных «составляющих успеха», выделенные де Токвилем, это автономия от метрополии, дававшая колонистам возможность самоуправления при минималистской колониальной администрации<sup>11</sup>, отсутствие сословных различий и относительная легкость обретения собственности на землю<sup>12</sup> и упомянутая выше свобода религиозной организации. Де Токвиль отмечает, что в Америке «община была образована раньше, чем округ; округ появился прежде штата, а штат — прежде, чем вся конфедерация». Колонисты фактически «взяли на аутсорсинг» многие функции государственной власти, включая охрану общественного порядка и формирование народной милиции с выборными офицерами<sup>13</sup>.

Замещение вертикальных связей горизонтальными совпадает с переходом от аграрного общества к индустриальному — модернизацией в ее исходном понимании. Отсюда — третья важнейшая составляющая становления гражданского общества. Новые капиталистические отношения могли существовать только в условиях гарантии прав собственности и других гражданских прав, что требовало ограничения обществом роли государства. Страны с развитым гражданским обществом, демонстрировали «свое экономическое и даже военное превосходство над странами с авторитарным режимом, которые отвергли «интерес» и предпочли ему «добродетель» или «честь», или какое-нибудь сомнительное сочетание того и другого...»<sup>14</sup>.

Таким образом, в процессе становления гражданского общества сформировались следующие феномены, составляющие сущность и непереносимые условия его функционирования:

- «нейтральная сфера» — область человеческой деятельности, осуществляемая свободно от государственного доминирования и регулируемая лишь законом;

- «частная личность» — свободный человек, обладающий собственностью,

рационально планирующий и осуществляющий защиту собственных прав и вступающий в добровольные ассоциации с другими людьми ради коллективных действий;

- межличностное доверие — основанное не на «врожденных» или «предписанных» критериях принадлежности человека к определенному роду-племени или местному сообществу, а на обретенных в социальном процессе связей по профессиональным, социальным, идейно-политическим интересам и предпочтениям.

#### **Вариация западной модели: гражданское общество как субъект «бархатных революций»**

Подъем общественного интереса к теме гражданского общества — как в России, так и в западном мире — вызвали «бархатные революции» в Центральной и Восточной Европе. Падение коммунистических режимов под давлением массовых уличных выступлений имело колоссальный демонстрационный эффект, поощряемый продемократическими силами во всем мире и вызывающий озабоченность у режимов с дефицитом демократии или каналов для участия в политике.

А. Пшеворский, вспомнив аллюзию постсталинской «оттепели», писал о «тающем айсберге гражданского общества, который затопил плотины авторитарного режима»<sup>15</sup>, Владимир Тисманяну — о «родовых схватках демократии»<sup>16</sup>.

Данные метафоры акцентируют происходящий при первых признаках либерализации режима лавинообразный рост общественной активности — формирование новых общественных организаций, политизации не только либеральных НКО и профсоюзов, но и досуговых ассоциаций. Утверждать, что коммунизм в Центральной Европе был свергнут гражданским обществом, — чрезмерное упрощение. Как предупреждает Ф. Шмиттер, «наличие гражданского об-

щества не является предпосылкой ни падения автократии, ни перехода к демократии»<sup>17</sup>.

Скорее, гражданское общество стало мощным выразителем острого кризиса легитимности прежних режимов. Резкое падение социально-экономической эффективности всего коммунистического лагеря, начатая в СССР политика перестройки и гласности (фактически — мягкой либерализации), полное банкротство коммунистической идеологии — все это породило в обществах запрос, для выражения которого коммунистические режимы не имели институционального пространства — описанной выше «нейтральной сферы». «Противоречие между автономным от государства характером организации гражданского общества и закрытым характером государственных институтов означало, что единственным пространством, где вновь организованные группы могли бороться за свои ценности и интересы, стала улица»<sup>18</sup>.

«Улица» оказывала мощное давление на элиты, становясь естественным союзником реформаторских группировок, которые и совершали «бархатные революции» — за круглыми столами, как в Польше и Венгрии<sup>19</sup>, практически без них (как в Чехословакии или ГДР), военными переворотами, как в Румынии.

Добавим, по весьма похожему сценарию — ситуативным союзом реформаторской российской элиты и «улицы», защитившей Белый дом, было нанесено поражение путчу в СССР в августе 1991 г.; этот же сценарий воспроизвелся в Египте и Тунисе в период «арабской весны» в 2011 г.

Схожий демонстрационный эффект дали так называемые «цветные», или «оранжевые революции», совершавшиеся в «полуавторитарных» обществах. «Улица» давала оппозиционной группировке легитимность и энергетику, с помощью которой той удавалось блокировать «административный ресурс» и фальсификацию результатов выборов.

Не все эти события привели к демократизации страны, не означали они и автоматического превращения гражданского общества в полноценный общественный институт. Еще в 1990 г. Р. Дарендорф предсказывал, что построить в Восточной Европе либеральные политические и экономические институты удастся быстрее, чем гражданское общество, создание которого займет не одно поколение<sup>20</sup>. Как показывают исследования<sup>21</sup>, и ныне это гражданское общество слабее своих западноевропейских аналогов, сохраняет многие черты «посткоммунистического» и весьма слабо проникает в основные сферы деятельности западного «третьего сектора» — здравоохранение, образование и социальные услуги.

Однако в современном мире именно гражданское общество становится силой, которая в кризисных условиях выносит вердикт нелегитимности правящих режимов, мешающих этому обществу реализовывать свои права.

#### **«Незападная» модель гражданского общества**

Описанное выше становление гражданского общества — феномен «западного мира». В Латинской Америке, на азиатском, тем более — африканском континентах модернизационные процессы отставали, и в их обществах «вертикальные» системы связей, традиционные иерархические и общинные структуры почти полностью определяли характер отношений между властью и обществом; ущербный характер носило и развитие рыночных отношений в экономике — эта совокупность неблагоприятных объективных условий для развития гражданского общества заслуживает упоминания, поскольку многие из них, пусть и в принципиально иной исторической форме, характерны и для недавнего прошлого, если не настоящего состояния российского общества.

Не останавливаясь подробно на особенностях развития гражданского обще-

ства за пределами «западного мира», укажем на его ключевые характеристики, описанные в классической работе Л. Пая «Незападный политический процесс»<sup>22</sup>.

В его описании, организованные группы интересов в незападных странах, «в действительности представляют интересы правительства, наиболее влиятельной политической партии или движения. Их основная функция — мобилизация населения для поддержки господствующей группы, а не защита интересов своих членов.» Независимые же организации действуют «скорее как объединения для защиты, а не оказания давления... чтобы оградить своих членов от последствий принимаемых государством решений...»

«Тактика объединения неофициальных организаций в альянсы и коалиции... в традиционном обществе лишь ослабляет позиции подобных организаций, так как, объединившись, они будут представлять прямую угрозу власти правящей элите... интересы населения представляют неофициальные объединения, стремящиеся к достижению распространённых, однако определяемых ими как частные цели, которые, в свою очередь, не станут предметом всеобщего внимания и не будут оправдываться общественным интересом»<sup>23</sup>.

#### **Гражданское общество: определения и функции**

Понятие гражданского общества — в силу долгой истории осмысления этой концепции — наделено широким кругом различных, зачастую противоречащих друг другу значений. С известным упрощением можно говорить о двух основных классах таких определений — «широком» — научно-политическом — и более «узком», инструментальном.

Первое из них определяет гражданское общество как метаинститут политической сферы — совокупность институциональных форм общественных ассоциаций и коллективных действий. В наиболее классическом виде такое

определение гражданского общества в политической науке дано американским политологом<sup>24</sup> (Шмиттер, с. 240):

«Гражданское общество может быть определено как система самоорганизованных посреднических групп, которые: (1) относительно независимы как от публичных властей, так и частных субъектов производства и воспроизводства, т.е. фирм и семей; (2) способны осмысливать и совершать коллективные действия в защиту или ради продвижения своих интересов и чувств; (3) не стремятся занять место ни агентов власти, ни частных производителей, т.е. принять ответственность за процесс управления государством в целом; (4) готовы действовать в рамках установленных правил «цивильного», «гражданского», т.е. взаимоуважительного порядка».

Второе — «инструментальное» — определение гражданского общества — это система бесприбыльных организаций, выполняющих различные общественные функции, именуемая «третьим сектором». В современном западном обществе эти понятия часто употребляются как почти синонимичные<sup>25</sup>. При демократическом строе и насыщенной гражданской активности противоречия между этими определениями не возникает: «третий сектор» существует в среде развитого гражданского общества и по сути является инструментальной формой его деятельности.

Центр исследований гражданского общества Джонса Хопкинса выделяет две основные группы функций, ради которых создаются и действуют организации гражданского общества (хотя такое деление во многом условно — целый ряд НКО выполняет и те, и другие функции):

- **оказание услуг** в области образования, здравоохранения, социальной сфере, развитии местных сообществ и т.п.;
- **выражение интересов** — любые действия, выражающие культурные, религиозные, профессиональные, природо-

охранные или политико-управленческие (policy) ценности и интересы, «включая отстаивание этих интересов»<sup>26</sup>.

Исследователи выделяют пять функций, выполняя которые НКО формируют легитимность власти в демократическом государстве<sup>27</sup>. Это контроль над государственной властью, фактически обеспечение подотчетности власти; согласование интересов и представительство интересов меньшинств, социальная интеграция, смягчение противоречий между различными группами, политическая социализация, практическое знакомство с функционированием демократии, предоставление услуг, особенно в тех сферах, куда «не дотягиваются» ни государство, ни частный бизнес.

Участие в политике — как видно из этого определения — имеет место и при «выражении интересов» и (хотя в меньшей степени) — в оказании услуг. Поэтому вопрос о дополнительных ограничениях для участия НКО в «политической» деятельности со стороны государства попросту не стоит (с естественными оговорками о соблюдении норм закона, налоговой дисциплине, должной отчетности). Ограничениям подвергаются конкретные узкие сферы, связанные с электоральными процессами (особенно — финансированием партий и избирательных кампаний) и лоббизмом. В международном классификаторе неприбыльных организаций «политическими» именуется «действия и услуги в поддержку продвижения определенных кандидатов на выборные посты, включая распространение информации, пиаровскую деятельность и сбор средств (фандрейзинг)»<sup>28</sup>. Если вернуться к не улавливаемому русским языком различию между *politics* — политикой в узком смысле, включая «большую» политику и электоральную борьбу, и *policy* — последовательностью действий по реализации некоего плана, то гражданское общество занимается почти исключительно *policy* и считает себя субъектом ее реализации.

Специфические случаи с американским законом о регистрации иностранных агентов (FARA) и индийским законом о регулировании зарубежных взносов (FCRA) не отменяют этого вывода. Американский закон был в 60-е гг. прошлого века существенно изменен и превратился фактически в инструмент регулирования иностранного лоббизма. В нем — как и в российском законе об иностранных агентах — провозглашается цель содействовать «оценке правительством и американским обществом заявлений и действий» агентов, представляющих интересы других государств, дается весьма широкое определение подпадающей под действие закона «политической деятельности» и предусмотрена скрупулезная отчетность «иностранного агента» и право проверок его деятельности<sup>29</sup>. В то же время закон возлагает на органы исполнительной власти бремя доказывания «агентских отношений» и фактически выводит из-под его действия политическую и пропагандистскую активность, не связанную с лоббизмом или прямыми агентскими функциями. С 1966 г. ни одно уголовное дело по закону FARA не закончилось обвинительным приговором<sup>30</sup>.

Индийский закон стал в апреле 2013 г. основанием для приостановки на 6 месяцев регистрации Индийского форума социальных действий (INSAF) по причине использования зарубежных средств для «извращенного воздействия на общественные интересы». Речь шла об организованных форумом, объединяющим более 700 НКО, массовых демонстрациях протеста против строительства АЭС Куданкулам; санкции МВД последовали после публичных заявлений премьер-министра Индии о том, что эти выступления инспирированы из-за рубежа<sup>31</sup>. Данный запрет вызвал бурный протест в индийском сообществе НКО, поддержанный видными политиками и общественными деятелями. В настоящее время это прецедентное дело рассматривается в Высочайшем суде Дели. 6 авгу-

ста суд разрешил «разморозить» средства для выплаты трехмесячной зарплаты штатным сотрудникам INSAF — слушания по существу дела назначены на сентябрь 2013 г.

**Российское гражданское общество: особенности развития.**

**Предыстория: гражданское общество в СССР и раньше**

Российская история — это скорее пример неудач в построении ключевых элементов и предпосылок гражданского общества. Становление личной свободы и автономии гражданина катастрофически отставало от европейских аналогов. «В рамках дворянской культуры... государство, а не человек, было всеобщим эквивалентом и центром мироздания, в котором не могли существовать никакие самодостаточные ценности, автономные от властей»<sup>32</sup>.

В то же время и в этих условиях в стране во второй половине XIX — начале XX в. шло развитие гражданского общества. Практика земского самоуправления, благотворительности, добровольчества, меценатства, «толстых журналов» как центров общественной дискуссии, подъем общественной активности после Манифеста 17 октября 1905 г. — все это часть нашего исторического наследия. Но добрые традиции, равно как и социальный капитал, накапливавшийся десятилетиями, полностью погибли за время господства коммунистического режима. Постсоветское гражданское общество многое унаследовало от Советского Союза, но дореволюционный опыт для современного гражданского общества — это лишь значимый символ и вдохновляющий пример, но не социальная практика и ноу-хау.

Гражданское общество в Советском Союзе было во многом похоже на описанную выше «незападную модель»: мощные государственные НКО плюс низовые структуры, жестко отстраненные от политической сферы. Разумеется, да-

же в таких условиях существовали «лакуны» относительной автономии от государства, происходило накопление опыта коллективных действий и нарабатывался «социальный капитал», но весьма определенного свойства. Государственные НКО выполняли различные функции: «общественные блага» для своих членов и их семей, организовывали досуговую деятельность и зачастую служили «интегральной частью системы социального обеспечения»<sup>33</sup>.

Сильнейшим ограничителем для гражданской активности являлось почти полное отсутствие — не только в сталинскую, но и в хрущевско-брежневскую эпоху, «нейтральной» сферы, в которой деятельность человека не подвергалась бы оценкам как «одобряемая» или «запрещенная» государством — лишь Ю. Лотман писал (цитируем по западному источнику, поскольку не смогли найти оригинала в произведениях Ю. Лотмана) о таковой как о «необходимом тыле, в котором может родиться завтрашняя система»<sup>34</sup>, и каковая существовала в дореволюционной, но не в Советской России. Подобным «нейтральным пространством», ключевым компонентом среды существования для гражданского общества лишь с очень большой натяжкой можно признать «кухни» городских интеллигентов, «курилки» академических институтов или редакции относительно либеральных журналов. Один из немногих подлинный — почти без оговорок — элемент гражданского общества, схожий с западным опытом, это существовавшие в трудовых коллективах кассы взаимопомощи, действительно добровольные и самоуправляемые. Под жестким контролем находились религиозные организации, которые практически были лишены возможности выполнять функции социального служения и даже благотворительности. Разумеется, и в проправительственных организациях имелся элемент подлинной гражданской активности (о том, что реально выполня-

ли немаловажные социальные функции, уже сказано выше), особенно на низовом уровне, но полноценным гражданским обществом они не являлись.

Важнейшая предпосылка гражданского общества — социальный капитал, основанный на «горизонтальном доверии», — в советском обществе существовала, но в искаженной форме «заговора против начальства». Ю. Левада называл это «понижающими стратегиями жизни»<sup>35</sup>.

Суть этой стратегии состояла в том, чтобы «переиграть» власть в постоянном торге. В реальной жизни люди — поодиночке или в неформальных ситуативных альянсах — пытались «договориться» с нижними этажами управленческой машины о снижении бремени административного давления, «доставали» дефицитные блага, «прикрывали» друг друга при мелких нарушениях закона. Это порождало уникальную форму горизонтальной солидарности, вполне «жизнеспособной», но все же «понижительной»: советское доверие было скорее ресурсом выживания вопреки государству и против него. В этом смысле оно противоположно протестантской этике, в логике которой «обман» государства соседом воспринимается как обман всего сообщества — поскольку он нарушает общественный договор.

Это «доверие против власти» не исчезло автоматически с падением коммунистического режима. Напротив, в ситуации, когда государство «просело», когда для новых общественных отношений не было ни новых законов, тем более — практик, оно сыграло важную компенсаторную роль: на таких отношениях доверия строились стратегии выживания, а у вновь возникшего бизнеса — первые деловые связи, не освященные законами, гарантиями и судебным арбитражем.

Но все же с крушением советского строя «началась эрозия атмосферы благожелательности, доверия в прямом пси-

хологическом смысле»<sup>36</sup>: исчезла главная «опасность», против которой люди объединялись, а практика переходного общества приносила слишком много разочарований и обманов доверия.

Нынешнее российское гражданское общество в большинстве своих компонентов — это все же продукт постсоветской эпохи — либо вышедшие из подполья диссиденты (в первую очередь — Московская Хельсинская группа), либо организации, созданные в последние советские годы и более позднее время, либо коренным образом изменившиеся (в первую очередь речь идет о религиозных организациях). Их становление и развитие проходит в непростых условиях.

#### **Условия становления российского гражданского общества**

Догоняющий характер развития в России гражданского общества определяется как общим характером посткоммунистического развития (становление рыночной экономики и институтов политического плюрализма, того, что «на Западе» сложилось намного раньше), так и специфической моделью работы некоммерческого сектора: в 1990-е гг. иностранные грантодатели были не только источником финансовых средств, но и «трансфера технологий» работы некоммерческих организаций.

Первая особенность российского гражданского общества — начало его развития в условиях лишь зарождающихся рыночных отношений и институтов. Единственное, что возникло само собой с падением коммунистического режима, — это «нейтральное пространство», поскольку ослабевшее государство не могло, да и не умело сковывать инициативу ни в бизнесе, ни в гражданской активности.

Однако возник «замкнутый круг»: гражданское общество необходимо для нового типа экономических отношений, которые невозможно создать без продвижения на пути к строительству граждан-



ского общества»<sup>37</sup>. Без наличия собственности и уверенности в ее защищенности не только законом, но и общественной моралью, трудно выстраивать жизненные стратегии. «Частный человек», собственник только возник в 1990-е гг., а менталитет среднего класса — еще с большим лагом. Отсутствие «рыночного» позитивного права, государственных институтов, способных к арбитражу, породило специфическое «доверие от безысходности»: родившийся частный бизнес не мог уповать ни на судебную власть, ни на исполнительную как арбитра и гаранта принципа *pacta sunt servanda* — «договоры должны исполняться», приходилось верить партнеру на слово — с риском не только для своего бизнеса, но порой и для жизни<sup>38</sup>. С другой стороны, приход рыночных отношений опрокинул старые нормы морали, в которых «торг», «расчетливость» были окрашены негативно, а потому носители этих ценностей отторгались отстающим от темпа перемен большинством общества<sup>39</sup>, что существенно затрудняло накопление социального капитала. Такое отношение переносится поневоле и на многие организации гражданского общества, если в них тон задают люди, живущие уже по «рыночным правилам».

Из этого вытекает вторая особенность становления российского гражданского общества: архаичный тип общественного доверия. Л. Гудков пишет о складывании в России трех сегментов общества, различающихся по характеру социального капитала: современного, основанного на «социальных правилах и отношениях, построенных на знании и доверии к другим», домодерного, в котором «доверие базируется на непосредственных личных, неформальных связях, групповых и соседских отношениях» — по сути, это продолжение советской стратегии «пассивной адаптации к навязанным извне изменениям», и антимодерного — смеси «опыта существования при социализме... с новыми идеологизированными формами»<sup>40</sup>.

Смешение разных типов доверия, противоположных по вектору воздействия на общественно-политическую среду, делает межличностное доверие в России если не неизмеримым, то, во всяком случае, несопоставимым с другими странами. На что, хотя и с очень различающимися обоснованиями указывали российские социологи<sup>41</sup>. Последний также указывает на феномен снижения генерализованного межличностного доверия в странах Центральной и Восточной Европы, переживавшие аналогичные России шоки посткоммунистической трансформации<sup>42</sup>. На валидность и сопоставимость этих данных непредсказуемо влияет то, какой именно тип доверия — «старый», постсоветский, или новый имеет в виду каждый респондент, отвечая на вопрос социолога, можно ли доверять людям.

Показатели межличностного доверия в России действительно дают мало материала для осмысленного анализа: оно снизилось с распадом СССР (см. таблицу ниже<sup>43</sup>) и демонстрировало относительно небольшие флуктуации в последующий период. Уровни межличностного доверия понижены у среднего класса, москвичей — т.е. именно тех когорт, которые отличаются более «модерным» типом социального капитала<sup>44</sup>. Следовательно, становление современного социального капитала, основанного на генерализованном доверии, в России находится только в начале пути.

Соответственно, третья особенность становления гражданского общества в том, что оно происходит без полноценного общественного договора, невозможного при слабости «модерных», «горизонтальных» установок. Прочитируем Р. Патнэма: «Вертикальная структура, невзирая на всю ее значимость для вовлеченных людей, не способна к утверждению социального доверия и сотрудничеству... санкции за нарушение норм взаимности едва ли могут применяться по отношению к вышестоящим. Только

Таблица



*Примечание:* сумма ответов «Практически всегда людям можно доверять» + «Обычно людям можно доверять».

отчаянный или бестолковый подчиненный может пытаться наказать своего начальника»<sup>45</sup>.

А. Левинсон приводит следующие аргументы, опровергающие существование в современной России общественного договора между властью и обществом. Во-первых, при слабости демократических начал эти отношения сохраняют авторитарный принцип, при котором «самодержец не вступает в договорные отношения с народом, потому что... в такой системе субъектностью обладает только сам автократ, но не народ». Во-вторых, даже с патерналистской частью общества власть находится в состоянии не договора, а конфликта, порожденного неудовлетворенностью общества уровнем и качеством социальных обязательств государства: он констатирует отсутствие корреляции объективных

социально-экономических показателей и уровня удовлетворенности населения своим положением. В-третьих, таких «договорных отношений» государство не имеет ни с одной частью населения, в частности, с бизнесом<sup>46</sup>.

Граждане не доверяют ни отдельным государственным институтам, ни государству в целом, ни каналам коммуникации государства с обществом. Существует и еще одна проблема — тотальное недоверие к обществу со стороны государства. Именно поэтому власть считает автономизацию общества и общественных организаций серьезной угрозой.

Наконец, еще одна особенность становления российского сообщества НКО — экстремальная ситуация почти мгновенного крушения не только старых институтов, «ухода» советского государства из многих сфер социальной полити-

ки, но и норм морали и межличностных отношений.

Именно поэтому общественной инициативе пришлось в гораздо большей степени (в сравнении с развитыми западными и даже центральноевропейскими государствами) выполнять функции не «дополнения» усилий государства, а его «замещения», т.е. брать их на себя.

#### **Активист гражданского общества: штрихи к портрету**

В нашем социологическом исследовании — экспертных интервью и групповых дискуссиях активистов НКО — выявлено единодушное мнение: определяющим для участия в коллективных действиях являются мотивация и личностные психологические особенности людей, а не социально-демографические характеристики. В гражданском обществе представлены самые разные по социальному статусу и имущественному положению группы людей. При этом, по наблюдениям респондентов:

Если среди инициаторов новых видов деятельности чаще встречаются мужчины, то основной объем работы несут женщины;

В возрастной структуре (в целом, без поправки на специфику отдельных организаций) доминируют группы с большим ресурсом свободного времени — либо не обремененная семейными заботами и лишенная патерналистского поведения молодежь, либо люди предпенсионного и пенсионного возраста.

Преобладание среди активистов представителей среднего класса, более склонных к гражданской позиции и коллективным действиям, не подтверждается «количественными» оценками, но в характеристиках «среднего активиста» экспертами звучали факторы «предрасположенности» к участию в гражданской активности, совпадающими с отличительными чертами среднего класса. Речь идет о достатке, более свободном графике занятости, высокой образованности.

Выходцы из среднего класса зачастую являются руководителями организаций, более эффективными менеджерами и более профессиональными лидерами; они обладают достаточным самосознанием, чтобы активно отстаивать эти права для себя, и для тех, кто является благоприобретателем деятельности организации.

В мировоззрении активиста, по консенсусному мнению экспертов, главным являются не политические или идейные взгляды, а особый тонус энергетике, активизм, не зависящий от социального статуса, а также установка на «перемены». Такие люди готовы действовать, чтобы изменить мир к лучшему; они ждут от общества, а особенно от государства, что оно будет стремиться к таким позитивным изменениям. Они не приемлют пассивности, застоя — в этом видится одна из главных причин конфликта гражданского общества с государством, зачастую делающего ставку на «стабильность» и апеллирующего к консервативным слоям общества, а потому организации, в которых доминируют активисты такого типа, становятся де-факто оппозиционными государству.

Закономерно, что наиболее конфликтные отношения с властью складываются у организаций, занимающихся правозащитной деятельностью: сама проблематика деятельности вынуждает НКО искать провалы в государственном регулировании и практиках власти.

#### **Современное состояние российских НКО**

На декабрь 2012 г. в России зарегистрировано 420 000 НКО, причем собственно общественных организаций из них — 115 657; реально работающих среди них всего порядка 40%<sup>47</sup>. В различных источниках приводятся схожие оценки потенциала НКО как третьего сектора: порядка 1% вклада в ВВП и 0,7% занятости (отставание в разы от развитых стран Запада).

Главное достижение: НКО заполнили ниши, в которых нет государства.

Такие виды деятельности, как благотворительность, поощрение современного искусства, дополнительное образование были фактически созданы с нуля или воссозданы в новом качестве. Многие достижения принадлежат к социальной сфере, когда НКО работают не «дополняя» государство (т.е. выполняя те же функции, что и госучреждения), а «заменяя» его в тех нишах, куда государство «не дотягивается» (такая функция выполняется НКО и на Западе). Среди таких примеров: работа с особо тяжелыми категориями больных и инвалидов, нуждающихся в особом уходе и «добрых руках», помощь больным редкими заболеваниями, оплата расходов и реабилитация больных в тех случаях, когда получение аналогичных услуг от госучреждений требует множества усилий и времени, а больной нуждается в срочной помощи, некоммерческие «группы дневного пребывания», не требующие сложного лицензирования, как восполнение нехватки государственных детских садов, услуги дополнительного образования и переподготовки кадров и т.п.

Не менее важны активность и самоорганизация в тех сферах, которые появились в России только со становлением рыночных отношений. Это, с одной стороны, появление ассоциаций бизнеса (тема, которая заслуживает отдельного исследования), обществ защиты прав потребителей и относительно немногочисленных новых, «неофициальных» профсоюзов, а с другой — появление ассоциаций собственников жилья — пока еще тоже недостаточно развитых. Все эти типы организаций в развитом гражданском обществе играют важнейшую роль, в России же — находятся лишь в начале пути.

В то же время по многим параметрам организации гражданского общества не достигли значимых результатов и при этом сталкиваются с сильными ограничениями: как внутренними, так и со стороны государства.

**Социальная сфера:** деятельность НКО пока не известна широкой общественности, а список функций социально ориентированных организаций относительно узок, если сравнивать его со стандартами, принятыми в западных странах. Кроме того, такие НКО существенно недофинансированы.

**Профсоюзы:** эта форма гражданских объединений в России не имеет шансов стать столь же успешной, как в Европе, в силу специфики российского профсоюзного движения и низкого интереса к нему со стороны граждан. По оценкам социологов, принимавших участие в исследовании, лишь 2–3% россиян когда-либо участвовали (а не формально «числились») в деятельности профсоюзных организаций.

**Отсутствие солидарности** как значимого фактора общественных процессов — прямое следствие низкого «горизонтального доверия».

#### **«Общественный запрос» на гражданское общество**

Осведомленность российского общества об НКО и интерес к ним находятся на крайне низком уровне. По данным Левада-центра, на открытый вопрос о наличии в «их городе (районе)» добровольных некоммерческих организации 93% дали фактически отрицательные ответы. Даже в крупных городах лишь 18,4% назвали какую-либо общественную организацию. Такие цифры нельзя понимать буквально: трудно себе представить, чтобы люди не знали о наличии «в городе» профсоюзов или религиозных организаций (а называют их десятки доли процента) — просто они не воспринимаются как «добровольные, общественные, некоммерческие».

Что касается собственного участия в работе НКО, о таковом сообщило 8,9% респондентов (в том числе 3,3% — «неоднократно»). В трудной жизненной ситуации лишь 3,2% россиян готовы обратиться за помощью в общественную организацию.

Идея передачи государством части своих функций НКО получает неоднозначную трактовку в обществе: 30% респондентов — категорически против такого разгосударствления; у пожилых и низкодоходных граждан такого мнения придерживается 40% — очевидно, они воспринимают это как отказ государства от своих социальных обязательств. 15% выступают «за», но наиболее часто прагматичная позиция — «за» при условии, что цена и качество этих услуг будет не хуже, чем в государственных учреждениях. Такие ответы более часты у граждан до 40 лет, с высшим образованием, высоким доходом, в Москве и крупных городах. Нужно учитывать, что «цена» (т.е. платность) услуг образования, социальной защиты неприемлема для большинства граждан по определению, в здравоохранении люди уже свыклись с его «платностью де-факто», но хотят сохранения этой сферы бесплатной. Да и «качество» во многом подразумевает «надежность», «официальность» врачебной квалификации или вузовского диплома, так что завоевать подобную уверенность граждан НКО будет очень непросто.

При этом граждане формулируют отчетливый декларативный запрос на подобные организации: 69,6% хотели бы деятельности организаций, оказывающих помощь в случае болезни и инвалидности, 57,4% — приветствовали бы экологические организации, а за правозащитные высказывается 38,2%. Больше, чем все общество, потребность в НКО выражают граждане с высшим образованием, высоким доходом, жители Москвы и крупных городов.

Низкая осведомленность общества о деятельности НКО — это результат и узости сферы деятельности в социально значимых областях, и в известной степени — вина самих организаций гражданского общества, которые не привлекают к себе внимания, поскольку основными источниками их финансирования являются либо государство, либо зарубежные,

но никак не частные и корпоративные спонсоры. Отчасти такую ситуацию можно считать и провалом информационной политики власти, поскольку стратегии на повышение доверия к НКО у власти нет.

#### **Гражданское общество и государство.**

##### **Общая рамка отношений**

Обсуждение состояния и перспектив гражданского общества в России постоянно упирается в вопросы политики или, по крайней мере, отношения государства к некоммерческим организациям и гражданской активности в целом. Это неудивительно: при «догоняющей» модели развития роль государственного финансирования, регулирования (равно как и внешней помощи) особенно высока, как неизбежно и большое число корпоративистских организаций, финансируемых государством. К такому выводу приходят исследователи гражданского общества в посткоммунистической Восточной Европе<sup>48</sup>, то же в еще большей степени справедливо и для России. Второй фактор значимости государства для развития НКО — низкий уровень плюрализма и доминирование государства (фактически — бюрократической «вертикали») во всех сферах социально-экономической и общественно-политической жизни страны.

Теме отношений государства и НКО и государственной стратегии в отношении развития НКО в России уделяется немалое внимание. Упомянем ежегодные доклады Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества, аналитический доклад «Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем», подготовленный в НИУ ВШЭ (под редакцией Л.И. Яковсона и И.В. Мерсияновой)<sup>49</sup>, доклад Фонда развития гражданского общества о развитии институтов гражданского общества в России: «Третий сектор» в России: текущее состояние и возможные модели развития<sup>50</sup>, раздел «Развитие общественных институтов» в итоговом докладе «Стратегия-2020: но-

вая модель роста — новая социальная политика»<sup>51</sup>. Подчеркнем лишь то, что объединяет все эти материалы (при всех их различиях): они ставят во главу угла именно «третий сектор», или ставшее его почти полным эвфемизмом понятие «социально ориентированные НКО» (хотя, разумеется, во многих случаях содержание докладов не ограничивается данной темой).

Опираясь на наш анализ эволюции гражданского общества на Западе и соотношения понятий «гражданское общество» и «третий сектор», мы считаем нужным поставить главную проблему развития гражданского общества и роли государства в этом процессе иначе.

**В России ставить знак равенства между этими двумя понятиями неправомерно:** на Западе «третий сектор» — это институционализированная и «инструментальная» форма коллективных действий развитого гражданского общества, основанного на укорененных «горизонтальных связях» и общественном договоре; даже у наших западных соседей по посткоммунистическому лагерю развитие гражданского общества двинулось в том же направлении.

В России же — как еще раз показало наше исследование — **общественный договор практически не состоялся, низко как межличностное доверие, так и доверие общества к институтам государства.** Обратная сторона этого процесса — **недоверие государства к обществу.** Государство не доверяет НКО как партнеру по обеспечению общественных благ, и при этом держит гражданское общество под подозрением как силу стихийную, неподконтрольную, а потому способную бросить «бюрократической вертикали» вызов и разрушить ее монополию на власть.

Это означает, что уровень развития гражданского общества в России слишком низок, чтобы его «инструментальная составляющая» — *третий сектор* или *социально ориентированные НКО* могли бы выполнять ожидаемые от них

общественно полезные функции даже при существенном увеличении государственного финансирования или иных технократических решениях. Для этого у него нет ни «критической массы», ни должного авторитета в обществе, ни признания со стороны государства в качестве партнера, а не «приводного ремня» или инструмента государственной политики — а именно эти ресурсы обеспечивают выполнение социальной миссии некоммерческими организациями в развитых странах.

Если к тому же в информационном поле, и так «недружественном» для освещения гражданской активности, преобладает тема прокурорских проверок и коварных «иностранных агентов», и без того невысокий авторитет общественных организаций в общественном мнении может упасть до нуля.

Не создав условий для развития гражданского общества как общественно-политического института, не выстроив институциональных рамок для участия граждан в политике, невозможно рассчитывать, что российский «третий сектор» станет эффективным субъектом создания современной социальной сферы. Как и во многих других сферах, социально-экономическая политика обречена на стагнацию без реформы институтов. Без коренного изменения институциональной среды эффективность «инвестиций» и «госуправления» в нем окажется еще ниже, чем в «официальной» социально-экономической политике.

Как свидетельствуют данные опроса Левада-центра, россияне считают «политической» многие виды деятельности, которыми занимаются НКО. Это не только наблюдение на выборах (71%), но и «контроль над органами власти» (69%) и даже «обсуждение законов и решений» (61%) и правозащитная деятельность (47%).

Из получивших широкий резонанс казусов с проверками на предмет принадлежности к «иностранным агентам»

лишь проведение опросов общественно-го мнения и просветительская деятельность большинством респондентов не были признаны политическими. Также к политике не были отнесены обсуждение социальных проблем, экологическая, добровольческая деятельность.

Сами представители организаций ГО в большинстве активно отрицали, что их организации занимаются политической деятельностью в узком смысле. В понимании активистов ГО под определение политической деятельности в узком смысле подпадают борьба за власть или помощь в такой борьбе. Однако под более широкое определение — как общественно-политической деятельности уже подпадают многие организации, по признанию их руководителей, потому что в их задачи входит разработка тактики общественных изменений и помощь в их воплощении. Многие респонденты указывали, что под широкое определение политической деятельности подпадают даже те организации, которые занимаются исключительно социальной проблематикой.

#### **Проблема «не вполне независимых» НКО: российская специфика**

Важнейший аспект отношений государства с НКО — степень независимости последних. Специфика России — даже в сравнении с посткоммунистическими государствами — в том, что часть советских «общественных организаций» не просто сохранилась (то же имеет место и у наших западных соседей), но и не обрела подлинной независимости от государства, а превратилась в корпоративистские структуры. Вторая специфическая черта — появление в массовом масштабе новых зависимых от власти, и тоже по сути корпоративистских организаций. Разумеется, по формальному, юридическому критерию, различия НКО по степени зависимости от власти измерить невозможно, главный критерий — реальная степень близости организации к

органам власти того или иного уровня, включенность в планы деятельности власти, структура финансирования и отсутствие противоречий и конфликтов НКО с властью.

Такие организации действуют в своем «поле», крайне редко соприкасаясь с независимыми НКО. В принятой в международном сообществе НКО неформальной «классификации» это либо GONGO (там, где создание организации напрямую инициировалось или поощрялось властными структурами), либо DONGO (организации, возникшие самостоятельно, но полностью зависимые и де-факто подконтрольные своему главному донору — тем же властным структурам).

Подобные организации выполняют самые разнообразные функции. Первая из них — это «аутсорсинг» социальных услуг «доверенным» организациям, либо добросовестное, либо с намерениями «освоения бюджетов» государственных средств. Помимо этого власть может использовать актив подобных организаций для электоральной мобилизации (напомним получившую широкий резонанс съемку скрытой камерой встречи 24 октября 2011 г. главы администрации Ижевска с ветеранскими организациями, на которой последний озвучил три «тарифных плана» помощи местной власти этим организациям в зависимости от результата правящей партии по их территориям)<sup>52</sup>.

Наряду с этим в России существуют QUANGO («квази-НКО») — прямые или «почти прямые» наследники советских общественных организаций — профсоюзы, женские, молодежные. Есть в России и BONGO — НКО, финансируемые одним бизнес-спонсором. Это и крупные компании, и компании, доминирующие в моногородах, которые создают собственные структуры для оказания социальной помощи.

Полностью отказывать зависимым от власти организациям в принадлежности к гражданскому обществу было

бы неправильно. Они — в разной степени и в разных формах — выполняют общественные функции, полезные для их благоприобретателей (в первую очередь — ветеранские организации); их низовые структуры в большей степени «настоящие», чем руководящие органы, в них можно встретить искренних и милосердных людей, работающих не по «заданию», а по велению сердца. К тому же, как показано на «незападном» примере, такая корпоративистская модель не является уникальной в мировом опыте.

Однако подобные структуры лишены многих черт, отличающих подлинное гражданское общество:

Они лишены независимости в принятии решений, а зачастую имеют жестко заданную «повестку дня» и позицию, нарушить которую не могут;

Деятельность таких организаций — особенно источники финансирования и оценка критериев отбора и эффективности реализуемых проектов и расходования средств — как правило, недостаточно прозрачны и практически не публичны. Оценить «общественную полезность» такой работы «со стороны» практически невозможно, что часто отмечалось нашими экспертами.

Они предельно жестко зависят от государственного финансирования, мотивация их актива не поддается «проверке» на искренность и готовность работать «за идею».

В большинстве случаев у активистов таких организаций отсутствует креативность, «заточенность» на достижение цели. Не случайно сотрудничества и диалога у «подлинных» НКО не получается.

#### **Нынешнее состояние отношений: консервативная волна**

Практически все участники исследования сочли, что массовые проверки НКО, последовавшие за вступлением в силу «закона об иностранных агентах» (часто называвшиеся «консервативной волной»), нанесли существенный

ущерб имиджу НКО в обществе, который до 2012 г. постепенно улучшался. Теперь же, благодаря усиленной информационной кампании, все без исключения НКО стали восприниматься как инструмент неожиданных и негативных изменений, что не может находить поддержку в обществе.

Репрессивный, ущербный с точки зрения правовых норм характер самого закона об иностранных агентах и последовавших проверок деятельности НКО и других шагов власти проявляется в следующих нормах и правоприменительной практике.

Во-первых, закон устанавливает презумпцию, что сам факт получения денежных средств «зарубежного происхождения» подразумевает исполнение поручений, обязательств, заданий, подконтрольность получателя донору. Применительно к НКО такая презумпция противоречит всей мировой (и российской) практике финансирования некоммерческих организаций, в которой лишь сугубо конкретные виды денежных и материальных взносов подразумевают возникновение «агентских функций» у получателя, и эти функции эксплицитно прописываются в договорных отношениях. В большинстве же остальных случаев цели, на которые запрашиваются деньги, формулирует сам заявитель, «жертвователю» не стремится ни командовать им, ни контролировать свыше необходимых пределов (в основном — финансовой отчетности). Российский закон не возлагает на правоприменителя бремя доказывания наличия агентских отношений — в отличие от американского закона FARA (там это является ключевым пунктом).

Кроме того, понятие «иностранного агента» в русской языковой культуре, пережившей сталинизм и холодную войну, носит однозначно негативный, обвинительный характер; «хорошим» или даже «безвредным» иностранным агентом в русском языке быть не может.

Во-вторых, положения закона, примененные к «иностранцам»,



постулируют весьма спорные правовые нормы, которые по факту касаются всего сообщества НКО.

В логике такой нормы закона «агентом спонсора» становится любая НКО, получающая деньги от любого донора (в том числе государства), в любом объеме (даже если это финансирование составляет ничтожную долю ее бюджета), занимающаяся любой деятельностью. Это — фактический отказ государства признать независимость и свободу принятия решений любой некоммерческой организацией, получающей какое-либо финансирование.

Аналогичным образом обсуждение любой нормы или действия власти становится «политической деятельностью» для любой некоммерческой организации (даже без иностранного финансирования), что может быть использовано для ее дискредитации недоброжелателями.

В-третьих, определение законом «политической деятельности» весьма расплывчато. Как показано выше, такое определение, по сути, поддерживается большинством общественного мнения, в том числе по таким позициям, как «контроль над властью» и «обсуждение законов и решений». Дело, разумеется, в отчуждении российского общества от политики и отсутствии практики широкого участия граждан (в том числе — их организаций) в политической жизни страны. Расширительная трактовка «политической деятельности» (по формулировке закона — это фактически любая общественная деятельность, «за вычетом некоторых») некорректна, если речь идет о природе гражданского общества, всегда стремящегося к публичности, привлечению общественного внимания, приведению действий власти в соответствие с интересами общества. Разумеется, это подразумевает конфликт, но развитие демократические общества к такому конфликту привычны и считают его конструктивным явлением. Как показано выше, многие стороны деятельности

некоммерческих организаций соприкасаются с политической и, по сути, поощряют сопричастность граждан политическим процессам, контролю над властью, но «политическая деятельность» четко определена и ограничена сферой электоральных процессов.

Все это — свидетельство дефицита демократичности и участия, непривычности российской власти к конкуренции и подотчетности обществу. Власть фактически заявила о недоверии всему гражданскому обществу, пытающемуся участвовать в общественно-политической жизни страны.

В-четвертых, деятельность по проверке НКО фактически приобрела характер репрессий, устрашения и пропагандистской дискредитации всего сообщества некоммерческих организаций. По официальным цифрам, из 2226 организаций, получающих иностранное финансирование, проверкам подверглись около 1000 НКО. «Признаки политической деятельности» обнаружены у 215, из которых 193 либо прекратили «политическую деятельность», либо отказались от зарубежных финансов, и под действие закона об иностранных агентах попали, по мнению прокуратуры, 22 организации<sup>53</sup>. Впрочем, часть из этих «определений» прокуратура уже проиграла в судах, так что окончательный итог подводить рано. Следовательно, из проверенных организаций менее 20% попадали бы под закон, но лишь десятая часть из них (2% от проверенных) не скорректировала свою деятельность в соответствии с требованиями этого закона. Главное — это выраженное государством подозрение и недоверие десяткам, если не сотням тысяч активистов, тиражирование пропагандой враждебного отношения не столько к самим организациям, сколько к видам деятельности — правозащите, контролю над властью в первую очередь.

Об отсутствии правовой определенности в понятии «политическая деятель-

ность» говорит сама прокуратура, но при этом по факту применяет максимально расширительную трактовку. Респонденты в нашем исследовании привели многочисленные факты того, что:

объем запрашиваемых для проверки материалов был максимально высоким;

проверке подвергалась не только финансовая отчетность, но вся содержательная деятельность организации, вплоть до деталей, обычно не фиксируемых на бумаге (например, стенограммы семинаров);

зачастую проверки по стилю были нарочито жесткими, унижающими достоинство людей, которые считают свою деятельность общественно полезной — этот диссонанс воспринимался ими как особенно оскорбительный;

в ряде случаев — в регионах — отмечались признаки того, что проверяющие, намеренно или нет, выполняли заказ местных властей, негативно относящихся к «непослушным» НКО.

Эта репрессивная линия может превратиться в долговременный тренд. В предложениях прокуратуры, прозвучавших в уже цитированном выступлении Генерального прокурора в Совете Федерации, содержались идеи «закрыть лазейки», распространить понятие «иностранный агент» на физических лиц и отделения НКО. Правительство разрабатывает предложения о предельном расширении оснований для внеплановых проверок любых НКО, в том числе — по обращениям граждан, юрицев, органов власти и СМИ<sup>54</sup>.

С другой стороны, есть признаки спада «проверочной активности»: новых проверок не проводится, часть дел об «иностранных агентах» проигрывается в суде. Есть признаки того, что это понятие не будет распространено на физических лиц, а из определения «политической деятельности» последуют новые «вычеты», признаны какие-то «ошибки» и «эксцессы исполнителей». Создается авторитетная комиссия с участием чле-

нов президентского Совета по правам человека по разработке поправок к закону. Однако в базовых концептуальных положениях закона исполнительная власть и прокуратура стоят на твердых позициях, а следовательно — недоверие власти гражданскому обществу сохраняется в полном объеме. Значит, в понимании власти, проверки своей цели достигли.

### Перспективы развития

Главный вывод нашего исследования — гражданское общество в России состоялось — благодаря инициативе граждан, которые по зову сердца или рациональному размышлению включались в решение разнообразных проблем, отстаивали свои интересы. Главная заслуга государства в развитии гражданского общества — в том, что оно не мешало этому процессу, не стремилось к избыточному регулированию и не подвергало прессингу даже в той степени, в которой «управлялся» частный бизнес: сектор этот «бесприбыльный», а потому не разогревал аппетитов бюрократии.

Ключевой фактор развития гражданского общества — появление в России «нейтральной сферы» — областей общественной жизни, социально-экономического уклада, в которой гражданская активность оказалась возможной. В первую очередь речь идет о сферах, из которых государство «ушло» или которые образовались в новом социально-экономическом укладе и политическом строе. Благотворительность, забота о самых «трудных» социально уязвимых категориях, вышедшая из подполья правозащита, продвижение современного искусства, дополнительное образование, социальное служение религиозных организаций, товарищества собственников жилья и общества защиты потребителей — все эти виды деятельности созданы — полностью или преимущественно — благодаря низовой активности граждан. Это — подлинные

социальные инновации, важные шаги на пути нашего общества к современности.

Развитие гражданского общества состоит вопреки низкому уровню межличностного доверия и социального капитала: их «советские модели» постепенно рассыпались, а новое, «горизонтальное» доверие между гражданами выстраивалось с трудом. Недоверие между гражданами в политическом поле дополняется взаимным недоверием власти и независимого гражданского общества (напомним, что именно поэтому в России столь значительные масштабы сохраняет «квазигражданское общество», культивируемое органами власти). Наше исследование выявило и описало процесс становления по крайней мере «инкубаторов» такого доверия.

Развитие гражданского общества никогда не было беспроблемным. Низкий интерес и авторитетность в глазах общества, катастрофическая бедность отечественных источников финансирования — государственных, корпоративных и частных, сохраняющееся доминирование государства в социальной сфере, отсутствие последовательной государственной политики поощрения и развития гражданского общества — все эти и многие другие факторы затрудняли его деятельность. Преодолевать же их приходилось только на энтузиазме.

Этот активизм, темперамент, стремление изменить окружающий мир — главные черты любого нормального гражданского общества, и российское не является исключением. Именно такая активная позиция становится ресурсом развития страны и, добавим, легитимности политического устройства. В демократических обществах государство воспринимает это как «свой» ресурс. В обществах переходных власть относится к такой активности с подозрением.

Отсюда и наметившийся в последние полтора года новый тренд в государственной политике. Власть ощущает опасность от «подлинного» гражданско-

го общества потому, что именно оно — активные и мыслящие граждане — острее всего реагирует на падение легитимности режима и более всего способно к самоорганизации. Ответ власти можно условно назвать «политикой больших кнутов и маленьких пряников». Обозначим наиболее существенные проявления и следствия такой политики:

В России на глазах сужается «нейтральная сфера» — виды деятельности, по которым сама власть и провластная пропаганда не имеет суждения, ей все труднее мириться с той деятельностью, которую она не может проконтролировать. Понятия «независимый» и «оппозиционный» зачастую воспринимаются властью едва ли не как синонимы.

Понимая важность и гражданской активности, и социальной миссии, государство, в той же логике, стремится развивать «третий сектор», которому присвоено позитивное название «социально ориентированного». На этом направлении действительно нужны усилия — и развитие законодательной базы, и диверсификация форм (и, разумеется, увеличение объемов) государственного финансирования. Но эффективность таких усилий будет крайне низкой, если, поощряя лояльных и «социально ориентированных», государство будет игнорировать, тем более зажимать, независимую гражданскую активность. Главный ресурс гражданского общества — не деньги и не собственность (хотя без них тоже трудно решать масштабные задачи), главное — активизм и «заточенность на результат», то, чего не хватает бюрократическим «официальным» структурам.

Любая НКО — «социально ориентирована» по определению, поскольку она либо выражает интересы некоего социума (хотя бы своих членов и активистов), либо предоставляет услуги более широкому кругу, не преследуя цели извлечения прибыли. Просто в России прилагательное «социальный» все чаще понимается как «то, что для бедных

и немощных». Подлинная социальная ориентированность в другом: в объеме, качестве, востребованности той деятельности, которой занимается НКО.

Социально-экономические стимулы к увеличению государственного финансирования «третьего сектора» на ближайшие годы не выглядят оптимистично. Зависящие от экспорта ресурсов режимы с недостаточным уровнем развития демократии, как свидетельствует мировой опыт, в случае падения экспортных доходов, стремятся сократить расходы на социальную сферу<sup>55</sup>. В таких условиях маловероятно, что государство охотно пойдет на ослабление своего контроля над ограниченными ресурсами, выделяемыми на эти цели.

Увеличение государственного финансирования — в разы за несколько последних лет — важный и положительный знак. Отрадно и то, что в число получателей государственных финансов попадают и по сути оппозиционные власти НКО, и что создается новый канал государственного финансирования правозащитной деятельности. Однако сам по себе этот факт не создаст принципиально новой ситуации. Во-первых, только практика покажет, насколько устойчивым и регулярным будет такое финансирование (соответственно, сможет ли оно заменить вызывающее столько эмоций и раздражения власти финансирование из-за рубежа), и не поставит ли оно в зависимость от государства выбор направлений деятельности и право НКО на независимую позицию в такой деятельности. Во-вторых, отказываясь предоставить налоговые льготы или иные стимулы для корпоративных и частных пожертвований на нужды НКО, государство де-факто стремится сохранить монопольный контроль над этой сферой — тогда как и мировой опыт, и здравый смысл подсказывают, что только диверсификация источников финансирования создает устойчивость «третьего сектора» и служит гарантом его независимости.

Если ныне статус некоммерческой организации не дает ни налоговых льгот, ни преимуществ в доступе к рынку услуг, и в то же время привлекает к себе большее внимание многочисленных проверяющих органов (с более широким списком оснований для проверок), любая здравомыслящая группа активистов предпочтет зарегистрироваться в виде обычного коммерческого предприятия: для гражданского общества такие важные и потенциально успешные «ячейки» будут потеряны, и наше отставание в развитии третьего сектора только усугубится.

Наконец, введение юридически сомнительного статуса «иностранных агентов» и массовые проверки НКО произвели шоковый эффект на все сообщество. Они воспринимаются им как репрессия за независимость и как массовая дискредитация всего гражданского общества в глазах всего общественного мнения.

Главное изменение в действиях государства, которого требует развитие гражданского общества, — это изменение целеполагания, проще говоря — государство должно не «пугаться» гражданского общества как субъекта перемен, а воспользоваться им как ресурсом развития. Для этого само государство должно стать более демократичным, открытым и современным.

Авторы раздела об общественном секторе в «Стратегии-2020»<sup>56</sup> сформулировали четыре сценария взаимодействия гражданского общества с государством. Не только «самым вероятным», но практически неизбежным» они назвали государственно-общественный сценарий (низкий уровень гражданской активности, сильный уровень воздействия государства на гражданское общество, уровень поддержки государством организаций гражданского общества — неустойчивый), который, по их мнению, по мере развития гражданской активности будет становиться все более конфликтным. К сожалению, события последних лет ускорили реали-

зацию этого прогноза: попытки власти продолжить движение по «государственному» пути уже фактически запустили конфронтационный сценарий (высокий уровень гражданской активности, сильный уровень воздействия государства на гражданское общество, низкий уровень поддержки государством организаций гражданского общества).

Признавая очевидное: государственная политика сегодня определяет если не все, то очень многое в судьбах гражданского общества, мы считаем необходимым поиск мостов к «партнерскому»

сценарию (высокий уровень гражданской активности, сильный уровень воздействия государства на гражданское общество, высокий уровень поддержки государством организаций гражданского общества) — описанное выше изменение целеполагания государства и «второе дыхание» у гражданского общества. Если граждане получают возможность и обретут стимулы к более активной коллективной деятельности, если государство сделает шаги навстречу этой инициативе, ресурс гражданской активности станет одной из главных движущих сил развития страны.

#### Список литературы

1. Воронов В., Ромашкин Г. Доверие как индикатор здоровья современного общества [Электронный ресурс] / В. Воронов, Г. Ромашкин. URL: <http://www.my-luni.ru/journal/clauses/15/> (дата обращения: 22.08.2013 г.).
2. Оболонский А.В. Человек и власть: перекрестки российской истории / А.В. Оболонский. М., 2002.
3. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала / Р. Патнэм. М.: Ad Marginem, 1996.
4. Социально ориентированные НКО: методические (информационные) материалы для органов власти (федеральных и региональных) и местного самоуправления по предоставлению информационной поддержки СО НКО, содействию продвижению благотворительности и добровольчества. М., 2011. URL: [http://www.asi.org.ru/ASI3/rws\\_asi.nsf/va\\_WebResources/Brochure\\_MER\\_SO\\_NGO/\\$File/brochure\\_gov.pdf](http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/Brochure_MER_SO_NGO/$File/brochure_gov.pdf)
5. Chu, and Hung-Mao Tien (eds.). Consolidating the Third Wave Democracies, Themes and Perspectives. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1997. P. 239–262.
6. Crozier M. Le phénomène bureaucratique. Éditions du Seuil. Paris, 1963.
7. Geertz Clifford. The Interpretation of Culture. NY: Basic Books, 1973.
8. Inglot, Tomasz. Welfare States in East Central Europe, 1919–2004. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
9. Ji Yeon Hong. Does Oil Hinder Social Spending? Evidence from dictatorships. 1972–2008–2013 (working paper).
10. North, Douglas. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
11. Ostrom, Elinor, 1990. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press.
12. Schmitter, Philippe C. Civil Society East and West // Diamond, Larry, Marc F. Plattner, Yun-han Seligman, Adam. The Idea of Civil Society. New York: Free Press; Toronto: Maxwell Macmillan, 1992.
13. State of civil society 2013: Creating an enabling environment / CIVICUS, World Alliance for Citizen Participation. URL: [http://socs.civicus.org/wpcontent/uploads/2013/04/2013StateofCivilSocietyReport\\_full.pdf](http://socs.civicus.org/wpcontent/uploads/2013/04/2013StateofCivilSocietyReport_full.pdf)

<sup>1</sup> Настоящая статья написана по материалам итогового доклада исследования о состоянии гражданского общества в России, осуществленного Центром политических технологий по заказу Комитета гражданских инициатив в июне — июле 2013 г. В рамках исследования было проведено 60 глубинных интервью и 5 групповых дискуссий с экспертами и активистами гражданского общества в Москве, Архангельской, Воронежской, Иркутской, Самарской областях и Республике Дагестан. Также в исследовании использовались данные опроса общественного мнения, проведенного по заказу КГИ Левада-центром 18–22 июля 2013 г. по репрезентативной выборке взрослого населения России (1601 респондент).

<sup>2</sup> Аристотель. Сочинения : в 4 т. Т. 4. М. : Мысль, 1983. С. 376–378. [Aristotel. Sochineniya: V 4 t. T. 4. Moscow: Mysl', 1983.]

<sup>3</sup> Seligman, Adam. The Idea of Civil Society. New York: Free Press; Toronto: Maxwell Macmillan, 1992. P. 12.

- <sup>4</sup> Геллнер Э. Условия свободы. М. : Ad Marginem, 1994. С. 83. [Gellner E. Uslovia svobody. Moscow: Ad Marginem, 1994. P. 83.]
- <sup>5</sup> Там же. С. 112. Ibid. P. 112.
- <sup>6</sup> Coleman James S. Foundation of Social Theory. Cambridge: Belknap Press, 1990. P. 300–321.
- <sup>7</sup> Geertz Clifford. The Rotating Credit Association: a middle rung in development // Massachusetts Institute of Technology, Center for International Studies. Cambridge, Ma., 1956. P. 224.
- <sup>8</sup> Coleman James S. Foundation of Social Theory. Cambridge: Belknap Press, 1990. P. 304–307.
- <sup>9</sup> Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М. : Ad Marginem, 1996. С. 176. [Putnam R. Chtoby demokratiya srobotala. Moscow: Ad Marginem, 1996. P. 176.]
- <sup>10</sup> Подробнее см.: Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М. : Ad Marginem, 1996. С. 208. [Putnam R. Chtoby demokratiya srobotala. М. : Ad Marginem, 1996. P. 208.]
- <sup>11</sup> Токвиль Алексис де. Демократия в Америке / пер. с франц. В.П. Олейника, Е.П. Орловой, И.А. Малаховой, И.Э. Иванян, Б.Н. Ворожцова, предисл. Гарольда Дж. Ласки, комм. В.Т. Олейника. М. : Прогресс, 1992. С. 48–49. [Tocquille A. de. Democracy in America. translation from French by V.P. Olejnik, E.P. Orlova, I.A. Malakhova, I.E. Ivanyan, B.N. Vorozhtsova. Introduction by Harold J. Laski, commentaries by V.T. Olejnik. Moscow: Progress, 1992. P. 48–49.]
- <sup>12</sup> Там же. С. 59. [Ibid. P. 59.]
- <sup>13</sup> Там же. С. 52. [Там же. Ibid. P. 59.]
- <sup>14</sup> Геллнер Э. Указ. соч. С. 81–83.
- <sup>15</sup> Przeworski A. Democracy and the Market. Cambridge, 1991. P. 58.
- <sup>16</sup> Tismaneanu, Vladimir. Reinventing Politics: Eastern Europe from Stalin to Havel. New York: Free Press, 1992. P. 5.
- <sup>17</sup> Schmitter P.C. Civil Society East and West // Diamond, Larry, Marc F.Plattner, Yun-han Seligman, Adam. The Idea of Civil Society. New York: Free Press; Toronto: Maxwell Macmillan, 1992. P. 242.
- <sup>18</sup> Przeworski A. Democracy and the Market. Cambridge, 1991. P. 59.
- <sup>19</sup> А. Пшеворский, в любезном комментарии по просьбе авторов доклада, отмечал важность «связки» гражданского общества и реформаторов в элите, оговорившись, что в Венгрии давление гражданского общества сыграло значительно меньшую роль — элита была готова к переменам в гораздо большей степени, чем в других странах ЦВЕ.
- <sup>20</sup> Дарендорф Р. После 1989: мораль, революция и гражданское общество. Размышления о революции в Европе. Москва: Ad Marginem, 1998. С. 239. [Darendorf R. Posle 1989: moral, relovutsia I grazhdanskoe obschestvo. Moscow: Ad Marginem, 1998. P. 239.]
- <sup>21</sup> Salamon L.M., Anheir H.K., List R. Global Civil Society Dimension of the nonprofit sector. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. Baltimore MD, 1999; Ekiert G., Foa R. Civil Society Weakness in Post Communist Europe: A Preliminary Assessment // Carlo Alberto Notebooks. 2011. URL: [www.carloalberto.org/working\\_papers](http://www.carloalberto.org/working_papers); Inglot T. Welfare States in East Central Europe, 1919–2004. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- <sup>22</sup> Pye L.W. The Non-Western Political Process // The Journal of Politics. 1958. Vol. 20, No 3. P. 480–481.
- <sup>23</sup> Там же. Ibid.
- <sup>24</sup> Schmitter P. C. Civil Society East and West // Diamond, Larry, Marc F.Plattner, Yun-han Seligman, Adam. The Idea of Civil Society. New York: Free Press; Toronto: Maxwell Macmillan, 1992. P. 240.
- <sup>25</sup> Salamon L.M., Anheir H.K., List R. Global Civil Society Dimension of the nonprofit sector. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. Baltimore MD, 1999.
- <sup>26</sup> Sanders J., O'Brien M., Tennant M., Sokolowski S. W., Salamon L.M. The New Zealand Non-profit Sector in Comparative Perspective. Office for the Community and Voluntary Sector, 2008. P. 7.
- <sup>27</sup> Forbrig, Joerg. A Source of Democratic Legitimacy? Civil Society in East-Central Europe // The Contours of Democratic Legitimacy in Central Europe: New Approaches in Graduate Studies // European Studies Center, St. Antony's College. Oxford. 2002. URL: [http://users.ox.ac.uk/~oaces/conference/papers/Joerg\\_Forbrig.pdf](http://users.ox.ac.uk/~oaces/conference/papers/Joerg_Forbrig.pdf). P. 5–8.
- <sup>28</sup> Salamon L.M., Anheir H.K., List R. Global Civil Society Dimension of the nonprofit sector. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. Baltimore MD, 1999. P. 475.
- <sup>29</sup> US. Code. 22 USC § 611. URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611>
- <sup>30</sup> Ibid.
- <sup>31</sup> Строкань С. Индия ограждает НКО от иностранных вливаний // Коммерсант. 2013. № 84 (5115). Strokan' S. India ograzhdaet NKO ot inostrannykh vlivanij // Kommersant. 2013. 84 (5115).

- <sup>32</sup> Экштут С.А. На службе российскому Левиафану. Историсофские опыты. М., 1998. С. 8, 13. [Ekshut S.A. Na sluzhbe rossijslomy Levafanu. Istoriosophskie opyty. Moscow, 1998. P. 8, 13.]
- <sup>33</sup> Inglot T. Welfare States in East Central Europe, 1919–2004. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- <sup>34</sup> Clowes E.W., Kassow S.D., West J.L. Between Tsar and the People: Educated Society and the Quest for Public Identity in Late Imperial Russia. Princeton University Press, 1991. P. 369.
- <sup>35</sup> Гудков Л. Доверие в России: СМЫСЛ, ФУНКЦИИ, СТРУКТУРА. // Новое литературное обозрение. 2012. №117. Гл. 2. [Gudkov L. Doverie v Rossii: SMYSL, FUNKTSII, STRUKTURA // Novoe literaturnoe obozrenie. 2012. №117. Ch. 2.]
- <sup>36</sup> Там же. [Ibid.]
- <sup>37</sup> Cohen J., Arato A. Civil Society and Political Theory. Cambridge, MA: MIT press, 1992. P. 61.
- <sup>38</sup> Бунин И.М. Бизнесмены России: 40 историй успеха. Москва: ОКО, 1994. С. 371. Bunin I.M. Biznesmeny Rosii: 40 istorij uspekha. Moscow: OKO, 1994. P. 371/
- <sup>39</sup> Зевина О.Г., Макаренко Б.И. Об особенностях политической культуры современной России // Полис. 2010. Вып. 117. № 3. С. 126. [Zevina O.G., Makarenko B.I. Ob osobennostyakh politicheskoj kul'tury sovremennoj Rossii // Polis 2010. №3 (117). P. 126.]
- <sup>40</sup> Гудков Л. Указ. соч. Гл. 3. [Gudkov L. Ibid. Ch. 3.]
- <sup>41</sup> Кертман Г.Л. Межличностное доверие в России // Мировая политика: проблемы теоретической идентификации и современного развития: ежегодник. М.: Российская политическая энциклопедия, 2006. С. 387. [Kertman G.L. Mezhlchnostnoe doverie v Rossii // Mirovaya politika: problem teoreticheskoi identifikatsii i sovremennogo rezvitiya: ezhegodnik. Moscow: Rossijskaya politicheskaya entsiklopedia, 2006. P. 387]; Рукавишников В.О. Межличностное доверие измерение и межстрановые сравнения // Социологические исследования. 2008. № 2. С. 20. [Rukavishnikov V.O. mezhlchnostnoe doverie: izmerenie i mezhranovye sravneniya // Sotsiologicheskie issledovaniya. 2008. № 2. P. 20.]
- <sup>42</sup> Рукавишников В.О. Указ. соч. С. 21. [Rukavishnikov V.O. Ibid. P. 21.]
- <sup>43</sup> Данные любезно предоставлены А.И. Гражданкиным (Левада-центр).
- <sup>44</sup> Макаренко Б.И. Новые водоразделы в российском обществе: попытка реконструкции // Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссии. 2013. № 1 (114). С. 14. [Makarenko B.I. Novie vodorazdely v rossijskom obschestve: popytka rekonstruktsii // Vestnik obschestvennogo mneniya: Dannye. Analiz. Diskussii. 2013. № 1 (114). P. 14]; Красильникова М. Доверие и финансовое поведение населения // Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссии. 2013. № 1 (114). С. 47–48. [Krasil'nikova M. Doverie i finansovoe povedenie naseleniya // Vestnik obschestvennogo mneniya: Dannye. Analiz. Diskussii. 2013. № 1 (114). P. 47–48.]
- <sup>45</sup> Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М.: Ad Marginem, 1996. С. 216. [Putnam R. Chtoby demokratiya srobotala. Moscow: Ad Marginem, 1996. P. 216.]
- <sup>46</sup> Левинсон А. Российское общество до и после 2012 года // Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссии. 2013. № 1 (114). С. 30–31. [Levinson A. Rossijskoe obschestvo do i posle 2012 goda // Vestnik obschestvennogo mneniya: Dannye. Analiz. Diskussii. 2013. №1 (114). P. 30–31.]
- <sup>47</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год. Общественная палата Российской Федерации / руководитель Е.П. Велихов. М., 2013. URL: [http://www.oprf.ru/files/doklad\\_grazhdanskoe\\_obshestvo.pdf](http://www.oprf.ru/files/doklad_grazhdanskoe_obshestvo.pdf) (дата обращения: 22.08.2013 г.). С. 14–15. [Doklad o sostoyanii grazhdanskogo obschestva v Rossijskoj Federatsii za 2012 god. Obschestvennaya palata Rossijskoj Federatsii / rukovoditel' E.P. Velikhov. Moscow, 2013. URL: [http://www.oprf.ru/files/doklad\\_grazhdanskoe\\_obshestvo.pdf](http://www.oprf.ru/files/doklad_grazhdanskoe_obshestvo.pdf) (data obrascheniya 22.08.2013). P. 14–15.]
- <sup>48</sup> Ekiert G., Foa R. Civil Society Weakness in Post Communist Europe: A Preliminary Assessment // Carlo Alberto Notebooks. 2011. URL: [www.carloalberto.org/working\\_papers](http://www.carloalberto.org/working_papers). P. 21.
- <sup>49</sup> Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем. Доклад / НИУ ВШЭ; рук. Л.И. Якобсон. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011. URL: <http://www.hse.ru/data/2011/04/05/1211687848/nko.pdf> (дата обращения: 22.08.2013 г.). [Spravitsya li gosudarstvo v odinochku? O roli NKO v reshenii sotsial'nykh problem. Doklad / NIU VSHE; rukovoditel' L.I. Yakobson. Moscow: Izd. Dom VSHE, 2011. URL: <http://www.hse.ru/data/2011/04/05/1211687848/nko.pdf> (data obrascheniya: 22.08.2013).]
- <sup>50</sup> Доклад о развитии институтов гражданского общества в России / Фонд развития гражданского общества М., 2013. URL: <http://civilfund.ru/mat/20> (дата обращения: 22.08.2013 г.). [Doklad o Razvitiu institutov grazhdanskogo obschestva v Rossii / Fond razvitiya grazhdanskogo obschestva Moscow, 2013. URL: <http://civilfund.ru/mat/20> (data obrascheniya: 22.08.2013).]

- <sup>51</sup> Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика: итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. URL: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf> (дата обращения: 22.08.2013 г.). С. 648. [Strategiya 2020: Novaya model' rosta — novaya sotsial'naya politika: itogovyj doklad o rezul'tatakh ekspertnoj raboty po aktual'nym problemam sotsial'no-ekonomicheskoy strategii Rossii na period do 2020 g. URL: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf> (data obrascheniya: 22.08.2013). P. 648.]
- <sup>52</sup> Инновации «Единой России»: шпаргалка для избирателей и «овощной подкуп». URL: <http://www.idealforum.ru/showthread.php?t=2525> (дата обращения: 03.10.2013 г.). [Innovatsii “Edinoj Rossii”: shpargalka dlya izbiratelej I “ovoschnoj podkup”.]
- <sup>53</sup> Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: [http://genproc.gov.ru/smi/interview\\_and\\_appearances/appearances/83568/](http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/83568/) (дата обращения: 29.08.2013). Vystuplenie General'nogo prokurora Rossijskoj Federatsii Yuria Chajki na zasedanii Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federatsii. URL: [http://genproc.gov.ru/smi/interview\\_and\\_appearances/appearances/83568/](http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/83568/), (data obrascheniya: 29.08.2013).
- <sup>54</sup> Железнова М., Корня А. Минюст снова расширяет основания для внеплановых проверок НКО // Ведомости. 05.06.2013. [Zheleznova M., Kornya A. Minjust snova rasshiryaet osnovaniya dlya vneplanovykh proverok NKO // Vedomosti. 05.06.2013.]
- <sup>55</sup> Ji Yeon Hong. Does Oil Hinder Social Spending? Evidence from dictatorships. 1972–2008. 2013 (working paper). P. 27.
- <sup>56</sup> Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика: итоговый доклад... С. 647–648. [Strategiya 2020: Novaya model' rosta — novaya sotsial'naya politika: itogovyj doklad... P. 647–648.]