

УДК 334.7

МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НКО И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ГЕРМАНИИ И РФ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Д.В. Гризовская

Тверской государственной университет. г. Тверь

Проведен сравнительный анализ зарубежного и российского опыта сотрудничества НКО с государственными органами власти. На этой основе выявлены характерные черты отношений НКО и государства в двух странах. Установлены основные причины низкой активности российского «третьего сектора». Рассмотрены основные пути межсекторного взаимодействия в России и Германии.

Ключевые слова: *некоммерческая организация, социальная политика, межсекторное социальное партнерство.*

В 1990-е гг. во многих странах мира сложилась модель взаимоотношений между тремя секторами общества – государством, НКО и частным бизнесом. Данная модель опиралась на фундаментальные принципы социального государства: воплощения социальной справедливости, борьбы с дискриминацией и ущемлением прав и свобод групп или слоев населения, обеспечения высокого уровня и качества жизни. НКО стали выступать в качестве посредника между государством и социумом, признавая своими главными задачами пробуждение чувства гражданской ответственности и обеспечение здоровья и благополучия индивида. Однако эффективность деятельности НКО зависит от их места и роли в гражданском обществе.

В последние годы деятельность НКО приобретает все большее значение для экономики России. Так, число некоммерческих организаций с начала 2000-х гг. за десять лет увеличилось практически на 50% [1]. По данным британского благотворительного фонда CAF РФ занимала в ноябре 2015 г. в рейтинге мировой частной благотворительности (World Giving Index) 129 место из 145 стран [7]. Рейтинг учитывал денежные пожертвования в благотворительные организации, количество волонтеров и уровень оказания помощи нуждающимся. Не смотря на то, что в последние годы наблюдается положительная динамика развития «третьего сектора» по отдельным показателям, по совокупному показателю активности гражданского общества наше государство продолжает занимать низкие позиции.

В данной связи возрастает актуальность использования успешного мирового опыта по формированию благоприятных условий для развития гражданского самосознания и эффективной деятельности НКО, а также выработки модели межсекторного взаимодействия.

Германия является одной из лидирующих стран Западной Европы по количеству зарегистрированных НКО, гражданских инициатив и уровню институционализации межсекторных отношений. В первую очередь это связано с уровнем мотивированности НКО. В таком случае возникает вопрос: от чего же зависит мотивация структур «третьего сектора»?

Сравнительный анализ зарубежного и российского опыта функционирования НКО, их взаимодействия с властными структурами

позволит выявить слабые и сильные стороны в межсекторной коммуникации, а также выработать устойчивый и продуктивный механизм сотрудничества. В последнее десятилетие исследователи отмечают кризис корпоративистской системы взаимодействия «третьего сектора» и государства в Германии. Это обусловлено переходом к политико-экономической фазе развития отношений, что выражается в смене устоявшихся политических стандартов экономическими. Введение в деятельность НКО элементов рынка актуализирует проблемы эффективности социальных услуг.

На фоне несостоятельности рынка и неэффективного использования бюджетных средств одной из задач государства является повышение аллокационной эффективности. Политические решения и механизм их принятия определяют основу стратегии развития общественного сектора. В такой ситуации необходимо вмешательство дополнительного элемента, способного функционировать в условиях несостоятельности рынка и одновременно компенсировать в той или иной степени несостоятельность государства. В качестве этого элемента выступает «третий сектор», который может разрешать вопросы, связанные с невозможностью государства обеспечить эффективное распределение ресурсов для удовлетворения потребностей общества в общественных благах.

В соответствии с действующим в Германии законодательством (Гражданский кодекс 1896 г.), НКО может считаться любое объединение физических и юридических лиц, ориентированное на длительное существование и зарегистрированное по месту постоянного нахождения, имеющее название, располагающее соответствующим представительством и позволяющее осуществлять вступление и выход из него согласно уставу [8]. Данное определение не позволяет выявить специфику НКО как экономического актора. Это связано с тем, что вплоть до начала XXI в. НКО рассматривались немецким государством, в основном, как политические партнеры, но не как представители сферы оказания социальных услуг. Однако обострение социальных проблем и последующая трансформация экономической системы привели к формированию новой роли НКО в качестве полноправного участника рынка общественных благ.

В России понятие «некоммерческая организация» было введено Основами гражданского законодательства Союза ССР и республик 31 мая 1991 г., закреплено в 1994 г. Гражданским кодексом РФ, а в 1996 г. включено в федеральный закон «О некоммерческих организациях», который в настоящее время регулирует деятельность НКО в РФ. В соответствии с ним под НКО понимается организация, не имеющая в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющая полученную прибыль между участниками. НКО создается для оказания услуг в социальной, благотворительной, культурной, образовательной областях, а также для защиты прав граждан и организаций, оказания юридической помощи и т.д.[5]. Принятие комплекса нормативно-правых документов, регулирующих деятельность НКО, было обусловлено ростом гражданского самосознания российского общества и внедрением элементов рыночной экономики в сферу хозяйствования.

Исходя из нормативно-правовой базы, определяющей статус НКО в государстве, следует, что как в Германии, так и в России под «третьим

сектором» понимаются организационно-правовые институты, которые являются полноценными членами рынка при отсутствии заинтересованности в получении, аккумуляции и распределении прибыли. Однако модель поведения НКО в вышеназванных государствах разная. Почему?

Это связано прежде всего с тем, что структура системы кооперации в Германии, построена снизу вверх и включает: первичные кооперативы, региональные центральные кооперативы, организации на уровне федерации. НКО включены в гражданское общество ФРГ и выступают в качестве некоего противовеса государственным институтам.

В России же НКО как организационно-экономическая форма формируются под воздействием государства и подвержены региональной децентрализации. Так, на федеральном уровне управления наблюдается тенденция отстранения государства от регулирования социальной сферы и передачи социальных функций НКО при увеличении роли Общественной палаты РФ, а на региональном – по-прежнему деятельность участников рынка находится в зависимости от органов власти субъектов федерации.

Институционализация отношений между «первым» и «третьим» секторами в Европейском Союзе нашла отражение в документах о сотрудничестве (Программы добровольного сотрудничества (ПДС)), которые могут быть представлены различными видами документов: от двусторонних официальных соглашений до государственных программ, принимаемых в виде правительством или парламентом. В ПДС провозглашаются принципы сотрудничества между «первым» и «третьим» секторами, определяется структура будущего партнерств и механизмы финансирования. Заключение подобного рода соглашений в рамках немецкого государства стало возможным благодаря развитию некоммерческого сектора, который представляет собой полноправного участника экономической деятельности, эффективно решает социальные задачи, выполняет функции общественного контроля, является проводником гражданской активности и каналом обращения представителей социума к власти, субъектом законотворческой деятельности.

В отличие от Германии, некоммерческий сектор в России еще недостаточно сформирован. Из всех зарегистрированных социально-ориентированных НКО реально действуют только 5%. В последнее десятилетие наметилась тенденция оформления межсекторных отношений в России в виде договоров и соглашений о партнерстве. В соответствии с ними предусматривается обязанность властей привлекать НКО к участию региональных проблем, в них закрепляются права, обязанности и ответственность сторон. Однако практика заключения таких договоров еще достаточно мала и недостаточно учитывает региональные особенности, что обеспечивает низкий уровень мотивированности НКО к сотрудничеству с государством.

Таким образом, в организационно-экономической форме НКО происходит объединение государственных функций социально-экономического проектирования и хозяйственных функций, т.е. органы негосударственной экономической власти выполняют функции государственного управления деятельностью, имеющей общественно важное значение.

Фундаментальными принципами межсекторного взаимодействия как в РФ, так и в Германии являются: 1) субсидиарность (суть заключается в переходе функций государства, во-первых, на региональный уровень, а, во-вторых, на уровень общественных институтов, то есть создание государственных учреждений по оказанию социальных услуг происходит только в том случае, если отсутствуют соответствующие НКО); 2) соучастие (решение проблем путем совместных действий НКО и государства); 3) социальная ответственность (государственные структуры и НКО учитывают интересы общества, возлагая на себя ответственность за влияние их деятельности на потребителей); 4) «самопомощь» (это означает, что если у какой-либо социальной группы существует проблема, то государственные структуры инициируют самоорганизацию людей) [2, с. 92].

На экономическом уровне межсекторное взаимодействие выражено в виде финансовой поддержки. Финансирование НКО в Германии осуществляется за счёт членских взносов (35%), пожертвований (12%), грантов (53%) и т.д. [4]. Особенности законодательства и налогообложения в ФРГ привели к увеличению доли государственного финансирования в области социальной работы. Так, к 2015 г. ее размер возрос с 35 % до 68,2 % [3]. Государственная финансовая поддержка осуществляется в виде прямого и косвенного финансирования. При прямом финансировании средства выделяются непосредственно организации из госбюджета центрального или местного уровня.

Одной из форм прямого финансирования являются субсидии. Их особенность заключается в том, что они направлены на поддержку деятельности НКО в целом и не связаны с определенным проектом. Такая форма финансовой поддержки не получила широкого распространения в Германии, однако она используется для содействия развитию организации Красный крест, которая имеет особый статус и право на субсидии из госбюджета.

Гранты в отличие от субсидий распределяются не административным решением органов власти, а присуждаются в результате открытого конкурса с подачей заявок. Государство оказывает поддержку национальным организациям НПО, которые благодаря «зонтичной структуре» распределяют средства между входящими в их состав организаций. Грантовое финансирование может быть единовременным, краткосрочным или долгосрочным. Предпочтение обычно отдают единовременному или краткосрочному финансированию. Так, в период с 2009 по 2011 гг. Федеральное ведомство по вопросам миграции и беженцев совместно с НКО в рамках грантового финансирования инициировали на федеральном уровне и в землях 15 пилотных проектов, направленных на участие иммигрантов в общественной жизни и развитие волонтерских инициатив самих иммигрантов [8]. Государственная поддержка способствовала усилению активности филантропических организаций в социальном секторе, что выразилось в создании новых общественных структур. Так, в 2010 г. доля НКО в социальном секторе составляла: детские сады (35%), интернаты для инвалидов (60%), дома престарелых (50%), больницы (40%) [3].

Современное российское законодательство предусматривает использование средств для финансовой поддержки НКО из следующих

источников: федеральные гранты (гранты Министерства экономического развития, президентские гранты); региональные гранты (субсидии министерств экономического развития субъектов РФ, гранты глав регионов); донорские средства (средства крупных НКО, Фондов); частные пожертвования (меценатство, система привлечения частных средств, электронная благотворительность). На территории РФ сложились следующие формы прямой государственной финансовой поддержки организаций «третьего сектора»: гранты, субсидии и контрактные отношения (размещение у некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд), которые регулируются ФЗ «О некоммерческих организациях». Выделение денежных средств производится на основе конкурсов, которые организуются НКО-операторами (грантооператорами), утвержденными в распоряжении президента. Грантооператоры работают по закрепленным за ними направлениям и отвечают за сбор и рассмотрение заявок, формирование конкурсных комиссий, организацию конкурсов, опубликование списков победителей, мониторинг реализации проектов и т. д.

Как правило, НКО создаются в неперспективных отраслях, где конкуренция слаба или вовсе отсутствует. Это обстоятельство приводит к тому, что НКО как организационная структура не может обеспечить эффективного осуществления социально-экономических проектов. При этом, в последние годы расширяется перечень социально ориентированных НКО, которым может быть оказана государственная поддержка. Как правило, подобные изменения связаны с происходящими в стране политическими изменениями и со складывающимися потребностями рынка. Однако необходимо учитывать специфику развития рыночных отношений в РФ, которая выражается в коммерциализации большинства отраслей и сфер деятельности. Данное обстоятельство существенным образом повлияло на снижение уровня конкурентоспособности социально ориентированных НКО. В итоге, эффективность деятельности «третьего сектора» сдерживается тем, что для самой социальной сферы не выработаны действенные меры по обеспечению ее функционирования.

Косвенная поддержка НКО выражается в предоставлении льгот (в первую очередь, налоговых), что позволяет им использовать средства на достижение уставных целей. В Германии все зарегистрированные НКО рассматриваются как юридические лица и могут получить налоговые льготы в случае, если они реализуют благотворительные уставные цели, соответствующие статусу ОПО, закрепленному в налоговом кодексе. В целях развития общественно полезной деятельности, законодательство устанавливает непосредственную связь между общественно полезным статусом и льготами.

В РФ пока не разработана налоговая политика, учитывающая неприбыльный характер деятельности НКО. В настоящий момент налоговые льготы предоставлены менее чем 1 % НКО.

Таким образом, взаимодействие государства и организаций «третьего сектора» в Германии протекает в условиях смешанной модели некорпоратизма, что характеризуется делением функций финансирования и распределения ресурсов между каждым из партнеров. Благодаря

сотрудничеству с государством, НКО получают не только государственное финансирование реализуемых ими программ, но и возможность влияния на принятие политических решений. Государство в свою очередь выигрывает от реализации продуктивных социальных проектов. Сотрудничество между акторами закрепляется в ПДС в рамках государственной программы. В ПДС отражена позиция государственной власти относительно роли гражданского общества и заложена основа будущего эффективного диалога с НКО. Документы о сотрудничестве направлены на рост гражданской активности и выработку наиболее продуктивных социальных проектов. В Российской Федерации отношения НКО и государства находятся на пути внедрения модели социального партнерства. Теоретически спектр сотрудничества общественных организаций и государства довольно обширный: помощь в разработке законодательных актов, внесение изменений в существующее законодательство, участие в планировании новых социальных программ, участие в конкурсах на размещение государственных социальных заказов и т.д. Однако в реальности не все эти формы сотрудничества распространены в России. В условиях современной российской экономики при отсутствии налогового поощрения, а также несовершенстве законодательной системы в сфере взаимодействия НКО и государства, характерно, что государство отвечает за финансирование различных социальных программ, мероприятий и т.д., а НКО занимается их реализацией. Современное нормативно-правовое обеспечение деятельности социально ориентированных НКО находится на стадии формирования и не отвечает в полной мере рыночным условиям хозяйствования. Государство, с одной стороны, сохраняет контроль за деятельностью НКО, а, с другой, перекладывает на «третий сектор» функции по обеспечению необходимого уровня социально-экономического развития региона.

России необходимо учитывать существующий зарубежный опыт по межсекторному сотрудничеству. Пример Германии показывает, что разделение между государством и НКО сфер деятельности и прав на представительство интересов позволяет добиться эффективной совместной деятельности по решению наиболее важных проблем. НКО в Германии являются основными поставщиками общественно полезных благ, что позволяет говорить о конвергенции системы социальных благ, выраженной в усилении частного сектора и создании смешанного рынка услуг. Данная модель предполагает, что НКО становятся реальным партнером государства, дополняя его в процессе деятельности, направленной на достижение благосостояния в обществе.

Список литературы

1. Динамика развития и текущее состояние сектора НКО в России: аналитический обзор №3 по результатам анализа государственной статистики и баз данных НКО // Циркон. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zircon.ru/upload/File/russian/publication/4/090206.pdf> (дата обращения: 24.11.2015).
2. Нечаев Н.Д. Взаимодействие государства и неправительственных организаций в политической системе ФРГ в 90-х годах XX века // Неправительственные

- организации в становлении и развитии гражданского общества: Международный опыт: Сб. науч. трудов / Под. ред. В. И. Федосова. Воронеж, 2002. С. 86–132.
3. Организации общественной пользы. Зарубежный опыт // НИРСИ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nirsi.ru/71> (дата обращения: 10.11.2015).
 4. Пашенко Ю. Общественная деятельность DE: история, status-quo, опыт // Cogita.ru. . [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cogita.ru/nko/2-i-konkurses-deyatelnost-nko-v-rossii-i-v-evrope/yuliya-paschenko.-obschestvennaya-deyatelnost-de-istoriya-status-quo-opyt> (дата обращения: 10.11.2015).
 5. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О некоммерческих организациях» // Консультант плюс. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/87a16eb8a9431fff64d0d78eb84f86acc003448/ (дата обращения: 19.12.2015).
 6. Bürgerliches Gesetzbuch. BGB. §§ 21 – 79 // Gesetze im Internet. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/> (дата обращения: 21.07.2015).
 7. CAF world giving index 2015. November 2015 // Филантроп. [Электронный ресурс]. URL: http://philanthropy.ru/wp-content/uploads/2015/11/WGI2015_Report_PRINT_2015.pdf (дата обращения: 21.07.2015).
 8. Internetpräsentation Modellprojekte zur verstärkten Partizipation von Migrantenorganisationen // BAMF. [Электронный ресурс]. URL: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/RU/Download/Infothek/Integrationsprojekte/modellprojekte.pdf;jsessionid=1523141F210080875A7C9CF1B3D845A7.1_cid286?__blob=publicationFile (дата обращения: 06.02.15).

INTERACTION MECHANISMS BETWEEN NCOS AND GOVERNMENT BODIES IN GERMANY AND RUSSIA: COMPARATIVE ANALYSIS

D.V. Grizovskaya

Tver State University, Tver

The article proposes a comparative analysis of foreign and Russian experience in cooperation of NCOs and public authorities. Germany is one of the leading countries of Western Europe according to the number of registered NCOs, civil initiatives and the level of cross-sector collaboration. Comparative analysis of Russian and foreign experience of functioning of NCOs, their interaction with power structures has allowed to reveal characteristic features of the relations between the NCOs and the state in the two countries. The author indicates the features of the interaction between NCO and the state in two countries, highlights the reasons of the low activity of the Russian third sector and represents the main ways of cross-sector collaboration in Russia and Germany.

Keywords: *non-commercial organizations, social politics, cross-sectoral social partnership.*

Об авторах:

ГРИЗОВСКАЯ Дарья Викторовна – магистрантка Тверского государственного университета, e-mail: dashulka141192@mail.ru

About the authors:

GRIZOVSKAJA Dar'ja Viktorovna – candidate for a master's degree Tver State University, e-mail: dashulka141192@mail.ru

References

1. Dinamika razvitija i tekushhee sostojanie sektora NKO v Rossii: analiticheskij obzor №3 po rezul'tatam analiza gosudarstvennoj statistiki i baz dannyh NKO // Cirkon. [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.zircon.ru/upload/File/russian/publication/4/090206.pdf> (data obrashhenija: 24.11.2015).
2. Nechaev N. D. Vzaimodejstvie gosudarstva i nepravitel'stvennyh organizacij v politicheskoy sisteme FRG v 90-h godah HH veka // Nepravitel'stvennye organizacii v stanovlenii i razvitii grazhdanskogo obshhestva: Mezhdunarodnyj opyt: Sb. nauch. trudov / Pod. red. V. I. Fedosova. Voronezh, 2002. S. 86–132.
3. Organizacii obshhestvennoj pol'zy. Zarubezhnyj opyt // NIRSI. [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.nirsi.ru/71> (data obrashhenija: 10.11.2015).
4. Pashhenko Ju. Obshhestvennaja dejatel'nost' DE: istorija, status-quo, opyt // Cogita.ru. . [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.cogita.ru/nko/2-i-konkurs-esse-deyatelnost-nko-v-rossii-i-v-evrope/yuliya-paschenko.-obschestvennaya-deyatelnost-de-istoriya-status-quo-opyt> (data obrashhenija: 10.11.2015).
5. Federal'nyj zakon ot 12.01.1996 N 7-FZ (red. ot 28.11.2015) «O nekommercheskih organizacijah» // Konsul'tant pljus. [Elektronnyj resurs]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/87a16eb8a9431fff64d0d78eb84f86accc003448/ (data obrashhenija: 19.12.2015).
6. Bürgerliches Gesetzbuch. BGB. §§ 21 – 79 // Gesetze im Internet. [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/> (data obrashhenija: 21.07.2015).
7. CAF world giving index 2015. November 2015 // Filantrop. [Elektronnyj resurs]. URL: http://philanthropy.ru/wp-content/uploads/2015/11/WGI2015_Report_PRINT_2015.pdf (data obrashhenija: 21.07.2015).
8. Internetpräsentation Modellprojekte zur verstärkten Partizipation von Migrantenorganisationen // BAMF. [Elektronnyj resurs]. URL: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/RU/Download/Infothek/Integrationsprojekte/modellprojekte.pdf;jsessionid=1523141F210080875A7C9CF1B3D845A7.1_cid286?__blob=publicationFile (data obrashhenija: 06.02.15).