

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ

РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

ДИАЛОГ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

(европейский опыт)

МОСКВА
ИЕ РАН
2023



**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы
Российской академии наук**

**ДИАЛОГ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО
ОБЩЕСТВА**

(европейский опыт)

**Доклады Института Европы
№ 406**

Монография

**Москва
ИЕ РАН
2023**

УДК 323.2(4)
ББК 66.3(4),1
Д44

Редакционный совет:
Н.Б. Кондратьева (и.о. председателя),
А.И. Бажан, В.Б. Белов, О.В. Буторина, К.Н. Гусев,
П.Е. Кандель, Р.Н. Лункин, О.Ю. Потёмкина

Ответственные редакторы А.А. Канунников, Р.Н. Лункин,
редактор Е.В. Дрожжина

Рецензенты:
Ивановский Збигнев Владиславович, д.полит.н., ИЛА РАН
Шумилин Александр Иванович, д.полит.н., ИЕ РАН

Тема НИР 0167-2021-0008
«Динамика изменений и значение религиозных, культурных и
социальных факторов в развитии внутренней и внешней политики
европейских стран (2021–2023 гг.)»

Диалог власти и гражданского общества (европейский опыт) =
Dialogue of power and civil society (European experience) : [монография]
/ [Е.С. Алексеенкова и др.] – М.: Ин-т Европы РАН, 2023. – 196 с. –
(Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Фе-
деральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской
акад. наук ; № 406). – Парал. тит. л. англ. – ISBN 978-5-98163-210-5.
DOI: http://dx.doi.org/10.15211/report92023_406. – EDN: SMSBLO.

В работе проанализированы взаимоотношения власти и граждан-
ского общества в странах ЕС. Показан уровень взаимодействия пра-
влящих элит и организаций, реализующих общественные интересы.
Особое внимание уделено участию гражданского общества в реше-
нии социальных проблем и его ответам на такие вызовы времени, как
миграционные кризисы и терроризм.

Авторский коллектив: Е.С. Алексеенкова (гл. 2.3), Н.В. Говорова (гл. 3.1),
Э.Г. Ермольева (гл. 2.4, 2.5), В.П. Журавель (гл. 1.3), Р.Н. Лункин (гл. 1.2),
А.А. Канунников (введение, гл. 3.3, заключение), М.В. Каргалова (гл. 1.1),
А.А. Рожин (гл. 3.4), В.В. Рулинский (гл. 3.2), Е.П. Тимошенкова (2.1, 2.2).

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакционного совета.

DOI: http://dx.doi.org/10.15211/report92023_406

© ИЕ РАН, 2023

Russian Academy of Sciences

Institute of Europe RAS

**DIALOGUE OF POWER
AND CIVIL SOCIETY**

(European experience)

Reports of the Institute of Europe

№ 406

Monography

Moscow

IE RAS

2023

Аннотация

В монографии проанализированы взаимоотношения власти и гражданского общества в Европейском союзе и ряде его стран-членов. Особое внимание уделено роли организаций, занимающихся решением социальных проблем. Проанализированы действия профсоюзов в условиях трансформации занятости. На примерах Германии, Италии и Испании рассмотрено положение некоммерческих организаций, место «третьего сектора» в обществе, особенности взаимодействия институтов гражданского общества и государства. Изучена социальная активность молодёжных организаций, их поиски ответа на вызовы последнего времени. Показано социальное служение Церкви на современном этапе. Приведены примеры деятельности гуманитарных НПО в контексте миграционных кризисов. Проанализировано взаимодействие гражданского общества и органов власти стран ЕС в противодействии терроризму.

Annotation

The monograph analyzes the relationship between government and civil society in the European Union and in some of the EU member states. Special attention is paid to the role of organizations dealing with social problems. The actions of trade unions in the context of employment transformation are analyzed. Using the examples of Germany, Italy and Spain, the position of non-profit organizations, the place of the third sector in society, and the peculiarities of interaction between civil society institutions and the state are considered. The chapters also analyze the social activity of youth organizations and their search for an answer to the challenges of modern society. The social service of the Church is shown in the context of current crises. The examples of the activities of humanitarian NGOs analyzed in the context of migration crisis in Europe. The interaction of civil society and the authorities of the EU countries also was studied in the sphere of countering terrorism.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
Глава 1. Отношения власти и гражданского общества в странах Европы	15
1.1. Гражданское общество как один из акторов развития европейской интеграции на современном этапе.....	15
1.2. Европейское измерение «третьего сектора»: тенденции и перспективы.....	18
1.3. Взаимодействие гражданского общества и органов власти стран ЕС в противодействии терроризму.....	34
Глава 2. Структура гражданского общества и направления деятельности его организаций	49
2.1. Роль государства в регулировании гражданского общества: парадоксы немецкой политики.....	49
2.2. Концепция НПО в политике и науке: немецкая модель.....	58
2.3. Гражданское общество в Италии: растущая «третья сила».....	70
2.4. Испанская модель гражданского общества: новые задачи для координации активных действий.....	91
2.5. Участие НПО Испании в решении актуальных проблем общества.....	102
Глава 3. Вызовы времени: позиция организаций гражданского общества в странах ЕС и России	114
3.1. Действия европейских профсоюзов в условиях трансформации занятости.....	114
3.2. Социальное служение Русской православной церкви на современном этапе (2010–2023 гг.).....	124
3.3. Гражданское пространство Европы в условиях пандемии Covid-19.....	151
3.4. Гуманитарные НПО и разрешение миграционного кризиса.....	165
Заключение	179
Литература	185
Об авторах	189
Швейцер В.Я. Вспоминая М.В. Каргалову	191

CONTENTS

Introduction	7
Chapter 1. Relations between authorities and civil society in European countries	15
1.1. Civil society as one of the actors in the development of European integration at the present stage.....	15
1.2. European dimension of the third sector: trends and perspectives.....	18
1.3. Interaction of civil society and authorities of the EU countries in countering terrorism.....	34
Chapter 2. The structure of civil society and the activities of its organizations	49
2.1. The role of the state in regulating civil society: the paradoxes of German politics.....	49
2.2. The NGO concept in politics and science: the German model.....	58
2.3. Civil society in Italy: a rising third force.....	70
2.4. The Spanish model of civil society: new challenges for coordinating action.....	91
2.5. Spanish NGOs in the resolving of the actual problems of society.....	102
Chapter 3. Challenges of the time: the position of civil society organizations in the countries of the EU and Russia	114
3.1. Actions of European trade unions in the context of the transformation of employment.....	114
3.2. Social service of the Russian Orthodox Church at the present stage (2010–2023).....	124
3.3. The civic space of Europe during pandemic of COVID-19.....	151
3.4. Humanitarian NGOs and the resolution of the migration crisis in Europe.....	165
Conclusion	179
Literature	185
About authors	189
Shweizer V.Ya. In memory of M.V. Kargalova	191

ВВЕДЕНИЕ*

Будущее развитие Европы многие политологи в своих исследованиях связывают с активным участием гражданского общества в решении всего спектра проблем в качестве важнейшего участника. В этих работах большое внимание уделяется подробному изучению вопросов взаимоотношений и взаимодействия «власти» и «гражданского общества».

Следует отметить, что если с понятием «власть» на всех уровнях – от общенационального до местного всё более или менее понятно, то в отношении понятия «гражданское общество» современным исследователям так и не удалось прийти к общепринятому определению. В этой связи необходимо подчеркнуть, что авторы данной работы придерживаются мнения, что гражданское общество представляет собой совокупность межличностных отношений (семейных, профессиональных, общественных, экономических, культурных, религиозных и др.), а также выражающих их интересы независимых ассоциаций граждан, которые развиваются в обществе вне рамок государства и его структур. Они полагают, что гражданское общество – это не только наличие демократических институтов и независимых ассоциаций граждан, но и существование такого социального климата и таких отношений в обществе, при которых эти ассоциации и институты способны играть роль обоюдополезного посредника в отношениях между индивидом и государством.

В работах российских и зарубежных исследователей, изучающих современное гражданское общество, можно выделить три основных подхода.

Во-первых, гражданское общество в большинстве исследова-

* В тексте монографии использованы ранее опубликованные работы авторов: Тимошенко Е.П. Государство и гражданское общество: особенности немецкого подхода // Современная Европа. 2023. №3(117). С. 118-130; Канунников А.А. Гражданское общество и интеллигенция в современном мире // Интеллигенция и мир. 2016. №4. С. 28-39; Канунников А.А. Гражданское общество как участник политического процесса // Международная жизнь. 2021. №6. С. 78-87; Лункин Р.Н. Посткризисный протест: европейские особенности // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2021. №1(19). С. 46-53; Лункин Р.Н. Страхи и надежды европейцев на фоне пандемии. М.: ИЕ РАН, 2021. 186 с.; Рожин А.А. Уголовное преследование НПО в ЕС в контексте миграционного кризиса // Современная Европа. 2022. №2(109). С. 193-204.

ний рассматривается как автономная социальная сфера, характерной чертой которой является свободный индивидуальный выбор при самоорганизации. В то же время признаётся, что «государство может играть важную роль в формировании гражданского общества, а также наоборот».

Характеризуя современное гражданское общество, авторы отмечают, что в государствах различных типов – демократических, авторитарных, тоталитарных и т.д. – характер и формы деятельности организаций гражданского общества могут значительно различаться по содержанию, но везде они существуют.

У ряда современных авторов наблюдается некое переосмысление классических представлений времён Дж. Локка о гражданском обществе и постепенный переход к пониманию гражданского общества как «общества автономных индивидов», «совокупности отношений и институтов, функционирующих независимо от политической власти», как «общества, организованно противостоящего государственной власти» и т.п.

Всё чаще при характеристике гражданского общества употребляется термин «субсидиарность», которым в данном случае обозначается приоритет личности по отношению ко всем ассоциациям и общественным структурам, подчёркивается приоритет «я» над «мы».

Во-вторых, гражданское общество часто рассматривается в контексте существования *«третьего сектора»*. Такое толкование появилось в 1970-е гг. и означает «некоммерческий сектор» в отличие от «государственного сектора» и «коммерческого сектора». Каждый из этих секторов имеет свои отличительные характеристики и развивается по своим внутренним правилам и законам.

Характерная черта организаций «третьего сектора» – они не ориентированы на извлечение прибыли. Средства, получаемые в результате деятельности этих организаций, не распределяются среди руководителей, участников и других заинтересованных лиц, поэтому этот сектор ещё называют «некоммерческим». В связи с тем, что членство и участие в нём являются добровольными, его, например, в Великобритании часто называют «добровольным сектором».

«Третий сектор», который состоит из множества различных

организаций, часто рассматривают как инфраструктуру гражданского общества. Иногда в определённом контексте термины «гражданское общество» и «третий сектор» даже используются как взаимозаменяемые.

Исследуя ассоциации гражданского общества, действующие в формате диалога «власть – бизнес – общество», многие авторы отмечают положительную роль их деятельности во многих аспектах: они обучают социальному и политическому участию, устанавливают социальные связи, предоставляют возможности для мобилизации и коллективных действий, способствуют развитию диалога между всеми тремя секторами общества и др.

В-третьих, гражданское общество иногда рассматривают, исходя из концепции «социального капитала», используемой в политической науке для оценки гражданской активности населения, характеристики движущих сил формирования демократии. Этот термин, в современные исследования ввёл Роберт Патнэм¹, который полагал, что социальные сети представляют собой важный капитал, который можно использовать для своего собственного блага, а также для материальной выгоды отдельных лиц и социальных групп. Такой подход во многих исследованиях давал основания говорить о тесной связи между гражданским обществом и демократией. Однако этот подход был подвергнут серьёзной критике, поскольку больше сосредотачивался на вопросах «силы гражданского общества», а не на «структуре гражданского общества» и специфике деятельности конкретных ассоциаций.

По мнению ряда авторов, не существует линейной связи и взаимозависимости между «гражданским обществом» и «здоровым демократическим обществом». В работах о «реальном гражданском обществе» и «нецивилизованном обществе» говорится, что гражданское общество не во всех отношениях является автономной сферой, поскольку представляет собой объект разнобразного влияния со стороны других социальных сфер. В то же время многие исследователи отмечают, что сами ассоциации

¹ Robert Putnam «Social Capital: Measurement and Consequences». Kennedy School of Government, Harvard University. URL: <https://search.oecd.org/education/innovation-education/1825848.pdf> (дата обращения 21.08.2023).

гражданского общества далеки от совершенства и могут нести отрицательный потенциал. Существуют организации, которые насаждают социальную сегрегацию, способствуют нецивилизованным отношениям, национализму, расизму и т.д.

Деятельность гражданского общества часто связывают с процессами демократического развития, его вкладом в процессы трансформирования авторитарной власти в демократическую систему управления. При этом делается попытка дать ещё одно объяснение, почему отсутствует единое академическое определение понятия «гражданское общество». Основным тезисом в таких исследованиях заключается в том, что конкретный вклад гражданского общества в процесс демократизации зависит от исторического контекста, в котором осуществляется взаимодействие организаций гражданского общества с институтами власти. На основании этого делается вывод о том, что в силу меняющейся структуры и функций гражданского общества в процессе демократических преобразований нельзя представить единый, универсальный, идеальный тип гражданского общества.

Кроме привлечения представителей элит для обеспечения функционирования государства и формирования государственной политики, гражданское общество может взять на себя задачи помощи государству, особенно в социальной сфере.

При всех этих подходах реальным гражданским обществом можно считать такую общность людей, где достигнуто оптимальное соотношение всех сфер общественной жизни: экономической, политической, социальной и духовной, где обеспечено постоянное поступательное движение общества вперёд.

Власти различных уровней предпочитают взаимодействовать с организациями структурированного гражданского общества. Обычно в своих работах авторы называют следующие его элементы:

- политические партии и организации, создаваемые для защиты профессиональных интересов или решения конкретных вопросов (профсоюзы, комитеты, комиссии, советы и т.п.);
- общественные организации и движения (экологические, антивоенные, правозащитные и др.);
- добровольные ассоциации и объединения граждан.

При этом следует иметь в виду, что деятельность организаций гражданского общества осуществляется в конкретных экономических и социальных условиях, определённых духовной и политической сферах, что определяет формы их работы, характер деятельности, организационную структуру и т.д.

Вопросы взаимодействия организаций гражданского общества с государственными и властными структурами рассматривается как на национальном уровне, так и на уровне общеевропейского интеграционного объединения. В Европейском союзе на протяжении длительного времени создавались механизмы эффективного взаимодействия «власти» и «гражданского общества»². Процесс их формирования продолжается и по сей день на фоне дискуссий относительно эффективности и правомерности деятельности тех или иных структур гражданского общества. В частности, в последнее время часто возникают вопросы оценки фактического вклада гражданского общества в процессы принятия решений, а также вопросы легитимности самого гражданского общества³.

Это во многом объясняется тем, что сейчас становится всё более очевидно, насколько расширилась роль гражданского общества, и в современные определения гражданского общества включается всё большее число групп общественных интересов, церквей, социальных групп, общественных движений и различных объединений. Некоторые авторы даже включают в гражданское общество экономические группы, в то время как другие исследователи с этим категорически не согласны⁴.

Различия в понимании роли и места гражданского общества в строительстве будущей Европы находят своё отражение в документах различных институтов ЕС. В одном из важных документов Комиссии ЕС – «Сообщение Комиссии: на пути к усиленной культуре консультаций и диалога – Общие принципы и минимальные стандарты для консультаций Комиссии с заинтере-

² См.: Канунников А.А. Гражданское общество: опыт стран Европейского союза и России. М.: ИЕ РАН; ИД Юриспруденция, 2017. 268 с.

³ Greenwood J. Representing interests in the European Union. London: Macmillan, 1997.

⁴ Cohen J. L., Arato A. Civil society and political theory. Cambridge, MA, MIT Press, 1999.

ресованными сторонами»⁵ – говорится, что «понятие “гражданское общество” может быть использовано для краткого обозначения организаций, включающих в себя:

- участников рынка труда (профсоюзы и объединения работодателей, т.е. “социальные партнёры”);
- организации, представляющие социальные и экономические группы, которые не являются социальными партнёрами в строгом смысле этого слова (например, потребительские организации);
- неправительственные организации (НПО), которые объединяют людей вместе ради общего дела (такие, как экологические, правозащитные, благотворительные организации, организации образования и профессиональной подготовки и др.);
- общинные организации (ОО), т.е. организации, созданные в обществе на низовом уровне и реализующие интересы своей членской базы: например, молодёжные организации, семейные ассоциации и все организации, посредством которых граждане участвуют в местной и муниципальной жизни;
- комиссии религиозных общин»⁶.

В документах Комиссии, касающихся организаций гражданского общества, приветствуется участие НПО в решении многих задач и высоко оценивается их вклад, например, в совершенствование процесса разработки политики по многим вопросам. При этом подчёркивается роль организованного гражданского общества в сборе информации, его способность мониторинга ситуации и обратной связи при реализации политики на разных уровнях управления.

Отмечая положительную роль гражданского общества в строительстве новой Европы, чаще всего в документах ЕС выделяется его вклад в процесс демократизации. Речь идёт в первую очередь об участии в разработке механизмов совершенствования выработки политики ЕС. Однако именно здесь кроется глубокое несоответствие в понимании легитимности принимаемых

⁵ Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. COM(2002) 704 final.

⁶ Ibid.

решений – некоторые исследователи видят в таком подходе попытку заменить легитимность, основанную на решениях избранных органов, легитимностью, основанной на выработке «хорошей политики» при активном участии организаций гражданского общества⁷.

И это не единственное противоречие. Практика взаимодействия власти и гражданского общества в странах Европейского союза показала наличие серьёзных разночтений, которые пока не нашли своего разрешения. Так, институциональные субъекты для повышения качества своей деятельности готовы расширить вовлечённость гражданского общества в свою работу и тем самым обеспечивать себе большую поддержку. Однако они выражают озабоченность относительно объективной значимости текущей деятельности НПО, когда её оценивают с помощью официально признанных критериев, таких, как участие, открытость, подотчётность, эффективность и согласованность. Это, в свою очередь, затрагивает важный вопрос признания и институционализации гражданского общества. На практике складывается парадоксальная ситуация: в то время как одни НПО готовы обсуждать с институциональными субъектами вопросы своего участия и получения финансовых средств для сотрудничества, другие делают это неохотно либо вовсе отказываются. Например, «Гринпис»⁸ отказывается принимать средства Комиссии, в то время как зонтичные группы ЕС полностью зависят от финансирования со стороны фондов подконтрольных Комиссии.

Серьёзная проблема в выстраивании отношений власти и гражданского общества кроется в двоякости позиции ЕС в отношении неправительственных организаций. Это объясняется тем, что, с одной стороны, многочисленные неправительственные организации рассматриваются властными структурами как компетентные союзники, а с другой – как критические голоса,

⁷ Scharpf F. W. *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford; New York: Oxford University Press, 1999.

⁸ *Greenpeace International (Stichting Greenpeace Council)* («Гринпис Интернешнл», «Фонд Гринпис Совет», «Гринпис») (Нидерланды) внесён Минюстом РФ в Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории РФ (№ 703-р от 29.05.2023).

которые необходимы для сохранения оппозиционности в условиях демократической системы. Таким образом, просматривается как бы две несочетаемые и политически противоречивые модели, и сделать между ними правильный выбор весьма сложно.

Изучая отношения между властью и гражданским обществом в странах Европейского союза, процессы формирования эффективных механизмов и правил участия гражданского общества в европейских интеграционных процессах, исследователи приходят к выводу, что властным структурам ЕС очень важно вначале преодолеть двойственность видения роли гражданского общества. Власть должна для себя также чётко определить критерии оценки организаций организованного гражданского общества: например, работают ли организации на основе критериев прозрачности, представительности и внутренней демократии. По мнению исследователей, только после этого можно определить новые формы включения этих организаций в процесс принятия решений, такие как «открытый метод координации» (ОМК), который знаменует собой фундаментальный сдвиг в философии ЕС по принятию решений⁹.

Важно иметь в виду, что гражданское общество и государство находятся в постоянном взаимодействии, дополняют друг друга и зависят одно от другого. Сильное правовое демократическое государство не может существовать без гражданского общества хотя бы потому, что именно гражданское общество и его институты кроме выполнения функции представления интересов индивида и защиты его от произвола властей стоят ещё на страже демократических ценностей и индивидуальных свобод в обществе.

Авторы данной монографии дают своё видение уровня отношений власти и гражданского общества в странах современной Европы, подробно рассматривая опыт их взаимодействия в Германии, Испании и Италии. Коллектив постарался показать связь между властью и гражданским обществом в экономической сфере, где действуют такие негосударственные организации, как

⁹ Armstrong K. A. Tackling social exclusion through OMC: reshaping the boundaries of EU governance. The State of the Union: law, politics and society. i. T. B. a. R. Cichowski, Oxford: Oxford University Press, 2003. №6. P. 170-194.

кооперативы, объединения акционеров, дольщиков, различные ассоциации и другие объединения, в основе которых лежит частная собственность участников. В то же время для социальной сферы характерно наличие общественных организаций и движений, связанных с благополучием членов общества, создание органов самоуправления по месту жительства, работы, решение бытовых вопросов и др. Отдельно рассматривается деятельность организаций гражданского общества в духовной сфере, стремящихся к обеспечению свободы слова, вероисповедания, гарантии самостоятельности и независимости творческих, научных и других объединений.

Вопреки распространённому мнению о том, что организации гражданского общества должны быть вне политики, нам хотелось показать, что в действительности гражданское общество всей своей деятельностью стремится влиять на выработку всех политических решений, принимаемых властью, добиваясь верховенства закона и обеспечения индивидуальных свобод.

Глава 1, подготовленная М.В. Каргаловой специально для настоящей монографии, содержит прогноз повышения роли институтов гражданского общества в решении проблем европейской интеграции.

ГЛАВА 1. ОТНОШЕНИЯ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СТРАНАХ ЕВРОПЫ

1.1. Гражданское общество как один из акторов развития европейской интеграции на современном этапе

Тема, вынесенная в заглавие данной коллективной монографии, отражает довольно широкий спектр направлений деятельности гражданского общества, требующих глубокого изучения. К необходимости обратить особое внимание исследователей на изучение этой сложной и комплексной задачи подвела сама жизнь. Сегодня мир находится на пороге нового переустройства. Оно предстоит и Европейскому союзу (ЕС). Европа оказалась захлестнутой глобальными событиями. Все её регионы, хотя и в разной степени, испытывают влияние внешних и внутренних факторов на повседневную жизнь своих граждан.

Гражданское общество, наряду с государством и бизнес-обществом, является одним из трёх основных акторов – участников как глобально, так и локально происходящих процессов. Роль каждого, так же как и их взаимоотношения, очень важно для хода европейской интеграции.

Роль государства, вопреки прогнозам некоторых политических и деловых кругов, не становится меньше. В кризисных условиях его административный ресурс, поддержка экономики через введение планирования, национализация наиболее пострадавших отраслей промышленности, переход к стратегическому управлению нельзя недооценивать. От государства зависит сохранение экономического и социального баланса в обществе, его безопасность. Система исполнительной власти держит в своих руках рычаги регулирования политического и социального климата. Однако это делать все труднее без участия бизнеса, его материальных и финансовых возможностей. Но и бизнес без административных ресурсов и юридической поддержки ограничен в своей активности.

Самым же уязвимым, хотя и необходимым партнёром, является гражданское общество. Но именно от него зависит создание социальной базы, которая в значительной степени определяет как направления политики, так и экономическое развитие.

Гражданское общество – это электорат, влияющий на расстановку политических сил, и источник производительной рабочей силы, обеспечивающий эффективность промышленности.

В последние годы всё заметнее выступает политический фактор, как внутренний, так и внешний. Дуга нестабильности, опоясавшая юг Европы, охватила и ряд других регионов ЕС. Арабские события и миграционный коллапс мощно вмешались в ход европейской интеграции. Повлияли они и на гражданское общество в Евросоюзе.

Так называемая «Европа граждан», о которой заявляли институты ЕС, построена не была, несмотря на ряд реализованных планов: введение европейского гражданства, использование социального партнёрства, финансовую поддержку некоторых неправительственных организаций и пр. Социальная интеграция, в рамках которой строились отношения с партнёрами, ещё за-

метнее отстала от экономической и финансовой интеграции.

Расслоение общества (политическое и материальное) усилилось. Системные кризисы нанесли ущерб как экономике ЕС, так и европейской идентичности, раскачали основы социальной стабильности – всемирно признанный «социальный стержень» Европы.

Социальные потрясения вошли в активную фазу. На смену высоким идеалам толерантности, уважения прав человека, моральным обязательствам пришла боязнь потерять то, что было достигнуто за полвека существования Сообщества. Нежелание «делиться» в ухудшившейся ситуации перевесило усилия кучки волонтеров и некоторых благотворительных организаций, когда речь зашла о сотнях тысяч нуждающихся мигрантов, и свело на нет «гостеприимство» европейцев.

Агрессивное поведение масс беженцев и нелегальных мигрантов (70% прибывших не имеют документов), их нежелание считаться с обычаями, культурой, даже законами принимающих стран, в совокупности с работой ИГИЛ¹⁰ в их среде привели к тому, что можно назвать столкновением цивилизаций. Теракты против мирного населения во Франции, Германии, Бельгии ещё больше накалили обстановку. Всё это ведёт к изменению массового сознания населения ЕС и очень опасно для гражданского общества, которое зеркально отражает настроения рядовых граждан. Неслучайно дефицит доверия к институтам ЕС и их деятельности, который всегда существовал у определённой части общества в виде «евроскептицизма», сейчас принял угрожающие размеры.

Нельзя, наконец, обойти политику руководства Евросоюза и его действия в сложившейся обстановке. Каким образом используются имеющиеся в его распоряжении возможности и какие меры принимаются для решения наболевших проблем? Налицо целый ряд ошибок, связанных с непопулярностью политики жёсткой экономии, крахом мультикультурализма, недемократичностью и политизацией принятия решений на коммунитарном уровне. Излишняя самоуверенность, как бы «узурпация» права на «истину в последней инстанции» плюс бюрократизированный

¹⁰ Организация запрещена в РФ.

аппарат управления – всё это можно назвать кризисом конкретной практики реализации процесса европейской интеграции.

Опыт Европейского союза во многом уникален и полезен. Но без серьёзной разработки путей решения проблем, возникающих или обострившихся в новых условиях, успешное продвижение по пути европейской интеграции вряд ли возможно. Можно назвать некоторые из них: безопасность, миграционный кризис, необходимость сбалансирования развития Европы «разных скоростей», межпоколенческий кризис, потребность в новых подходах к проблеме занятости и качеству труда, налаживание взаимодействия основных социальных партнёров и, конечно, изменение отношения к гражданскому обществу.

До недавних пор ЕС обладал наиболее передовой моделью региональной интеграции. С началом системных кризисов глобального масштаба всё изменилось. Многие перемены угрожают общественному порядку, сложившейся структуре и стабильности в Европе.

XXI век требует создания новой модели взаимодействия власти, бизнеса и гражданского общества при формировании экономической и социальной политики ЕС, более чёткой и взвешенной политической позиции на международной арене. В данной работе представлены мнения исследователей о роли гражданского общества при решении проблем дальнейшего развития европейской интеграции на современном этапе, совершенствовании форм диалога между властью и гражданским обществом. Именно от успешного решения этих проблем во многом зависит будущее Евросоюза и европейской интеграции в целом.

1.2. Европейское измерение «третьего сектора»: тенденции и перспективы

Общей специфической чертой европейского некоммерческого сектора является тесная связь некоммерческих организаций (НКО) с государством и помощь государства существующим общественным инициативам. Существует два фактора, которые определяют уровни государственно-частного партнёрства. Во-первых, стоит отметить, что в разных европейских странах у граждан различное представление о государственной власти и той степени, в какой можно на неё надеяться. Во-вторых, очень

многое зависит от исторических особенностей централизации власти или, наоборот, наличия общинной структуры на местах, демократизации общества и силы гражданских институтов, составной частью которых является некоммерческий сектор.

Общественный сектор и НКО в современном мире наиболее продуктивно можно рассмотреть сквозь призму концепции *ответственного развития*. Деятельность НКО возросла в условиях кризиса доверия к политическим институтам и кризиса знаний о возможностях и рисках развития. Как отмечает РАН И.С. Семененко, ответственное развитие может быть описано как система координат, в которой можно продвигаться при решении ключевых социальных проблем на разных уровнях организации социума. На осях этой системы стратегическое видение приоритетов развития сообщества и индивида – члена такого сообщества и управленческие практики, способные обеспечивать реализацию стратегических целей. Сочетание долгосрочных и тактических установок нацелено на решение задачи повышения качества управления в сложном обществе, приведения институтов в соответствие с новыми социальными потребностями и выстраивания способного обеспечить такие потребности экономического фундамента. Создание эффективного управленческого механизма невозможно без решения такого ключевого вопроса, как ответственность управленцев за верность выбора приоритетов развития, за реализацию принятых решений и их последствия. Ответственное развитие предполагает наращивание и приоритетное использование в качестве источников развития интеллектуальных, возобновляемых ресурсов и опору на нематериальные стимулы жизнедеятельности человека.

Продвигаться по этому пути можно через формирование общественного запроса на развитие на основе осмысления его (развития) актуальных приоритетов, возможностей, рисков и нравственных ограничений. Ориентированная на решение такой задачи просветительская и образовательная деятельность призвана «наполнить энергией» гражданскую идентичность, направить её на укрепление социальной солидарности. Таким путём можно нивелировать угрозу критической дестабилизации социальных институтов. Важнейшим условием ответственного развития являет-

ся поддержание оптимального для минимизации рисков баланса между инновационным мышлением и опорой на традицию¹¹. В этом контексте важнейший вопрос – о ресурсах развития, способных обеспечить то качество среды обитания, которое отвечает (или как минимум не противоречит) смыслу человеческого бытия. Для реализации возможностей человека и социума необходимы опоры в виде эффективных институтов. Подход получил широкое признание в процессе разработки Индекса развития человеческого потенциала (с 2013 г. – Индекс человеческого развития) – интегрального показателя, по которому проводятся ежегодные межстрановые сравнения качества жизни в рамках Программы развития ООН.

Истоки и классификация

Различные народные движения и сообщества представителей элиты, которые можно расценивать как предтечи общественных организаций и течений, независимых от государства, существовали давно. Однако далеко не каждое движение, которое действует самостоятельно и неподконтрольно власти, можно назвать некоммерческой организацией. Следует также учитывать условность независимости различных организаций от государства в разные исторические периоды. По сути, предшественниками НКО стоит считать лишь те движения, которые имели не только свои мотивы и интересы, но и могли их воплотить в публичном пространстве с достижением того или иного результата.

В европейском контексте предысторию некоммерческого сектора можно начать с профессиональных гильдий, которые формировались в Средние века, с партийно-политических движений в разных странах Европы, особенно в Италии, в эпоху Возрождения (борьба гвельфов и гибеллинов), во Франции (протестантов и гугенотов), а также с католических, православных и затем с XVI в. протестантских церквей. Можно с полным правом говорить о том, что в разной степени все эти проявления общественной активности европейцев прошлого оказали своё культурно-историческое и этико-психологическое влияние на форми-

¹¹ Семененко И.С. Горизонты ответственного развития: от научного дискурса к политическому управлению // Полис. Политические исследования. 2019. №3. С. 7-26. DOI: 10.17976/jpps/2019.03.02

рование современной системы НКО. Система гильдий в европейских странах в большинстве случаев превратилась в профсоюзные организации, но при этом в Великобритании гильдии остались существовать практически в нетронutom виде, но они стали и формально, и неформально общественными организациями, фондами со своими культурными и социальными проектами при сохранении элитарной структуры при их формировании. Средневековые партии и народные движения создавались вокруг влиятельных представителей элиты для того, чтобы заявить о каких-либо своих интересах, вступить в борьбу с противниками.

Развитие негосударственного некоммерческого сектора в Европе характеризуется стремлением формализовать волонтерство. Например, законодательство, касающееся негосударственных организаций, работающих в социальной сфере, восходит к выпущенному Елизаветой I в 1601 г. Акту по использованию земель, благ и капиталов, ранее переданных для благотворительности (Статут Елизаветы). Выпущенный в 1793 г. Акт поощрения и помощи дружеским обществам¹² узаконил организации, состоящие из людей, посещающих местное таверны или церкви и собирающих деньги для создания фондов страхования здоровья, расходов на похороны или на старость¹³.

Религиозные организации сыграли особую роль в формировании системы НКО в Европе, да и во всём мире. Механизмы такого влияния всесторонне описаны ещё Алексисом де Токвилем в книге «Демократия в Америке» применительно к США, где религиозная община была основой гражданской самоорганизации, создания институтов, этических принципов их существования. Социальной работой независимо от государства занимались именно христианские церкви в Европе, а с XIX в., вслед за миссионерскими сообществами, стали возникать и околорелигиозные НКО по всему миру (также католические, протестантские, православные). Соответственно, религиозные организации не только сохранили, но и преумножили свою роль в рамках некоммерческого сектора.

¹² *An Act for the Encouragement and Relief of Friendly Societies.*

¹³ Колесников Е.И. Европейский опыт развития сектора социально ориентированных некоммерческих организаций // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки СКАГС. 2017. №2. С. 215-224.

В современном европейском контексте есть общепринятая классификация типов НКО по принципу их формирования и отношений с государством. В Европе четыре модели НКО: англосаксонская (частные некоммерческие организации – противовес государству), рейнская (государство имеет право участвовать в деятельности НКО), средиземноморская (важная роль отводится церкви), скандинавская (государственная социальная система и традиции волонтерства).

Между тем во многом критерии, которые применялись к типологизации НКО, оказались размыты временем, т.к. в той или иной степени государства в разных странах в соответствии с демократическими принципами, и, обращая внимание на поддержку идеи устойчивого развития, поддерживают общественную сферу. Волонтерство или добровольчество также стало характерной чертой практически любого некоммерческого проекта. В связи с этим возникла необходимость представить новую, понятную классификацию НКО.

Можно выделить несколько направлений деятельности НКО: социальную и политическую, которые осуществляют два типа НКО – социально-благотворительные (*волонтеры дела*) и политико-идеологические (*волонтеры идеи*). К первому типу относятся все организации, которые так или иначе занимаются социальной помощью и окружающей средой, в т.ч. религиозные и экологические объединения, ставящие перед собой более широкие цели и задачи. Ко второму типу можно отнести как политические фонды, так и культурно-просветительские организации, проводники «мягкой силы» различных государств и популяризаторы различных интерпретаций исторической памяти.

Два типа НКО вполне могут сочетаться в одном движении или же организации. Вместе с тем у той или иной организации в ходе анализа её состава, структуры и публичной деятельности, финансирования всегда можно выделить, какой аспект превалирует – волонтерство идеи или практики. Например, какая-либо религиозная община может кормить людей обедами, при этом приглашая к себе и проповедуя, что означает: в её активности явное преимущество у идеологической составляющей. Или же есть экологические организации, которые активно борются с за-

грязнением окружающей среды в своём регионе, но та же экологическая деятельность Греты Тунберг имела, скорее, идеологическую, даже явно политическую окраску. Такого рода распределение НКО по разным категориям является более открытым и адекватным современным реалиям способом оценки деятельности некоммерческого сектора, поскольку классификация прежде всего должна служить пониманию ситуации с НКО для учёных и сторонних наблюдателей.

Важно заметить в связи с выделенными двумя типами, что волонтерство используется как важное обозначение самой миссии НКО, которая обычно есть у каждой организации. И сотрудники, и добровольцы являются по своему духу и самоощущению волонтерами определённой деятельности или идеи, которой они служат. При этом волонтерство это также и обозначение независимости от властных структур, даже если государство поддерживает НКО. Общественная инициатива только тогда считается честной, открытой и в чём-то самоотверженной, смелой, если она независима от государства, хотя часто эта зависимость присутствует. Психологически это значимо для волонтеров дела и идеи.

В мире почти нет некоммерческих организаций, у которых не было бы определённой идеологии, мировоззрения, в т.ч. чисто политического. Прямо или косвенно идеологическую подоплёку общественной деятельности всегда можно выявить с помощью качественного социолого-политологического исследования. Научно-исследовательский вопрос состоит в выявлении сочетания различных видов деятельности организации – социально полезного или идеологического. Проблема же проявляется тогда, когда в НКО преобладает только идеологический аспект при заявленных целях социального служения людям, или же политический – при культурных или образовательных (т.е. также при социально значимых на практике целях и задачах). При выявлении того или иного типа деятельности более ясной становится сама структура организации и особенности её работы.

Помимо социального служения и идеологии НКО могут быть мотивированы бизнес-интересами каких-либо корпораций, однако данный аспект формально выходит за пределы целей и задач, которые должны ставить перед собой общественные объ-

единения такого рода. Косвенное лоббирование интересов крупных компаний противоречит самому некоммерческому характеру организаций.

НКО в системе Европейского союза

В рамках Европейского союза существует специальная база данных НКО, площадки для взаимодействия ЕС и различных НКО, интернет-порталы, на которых отслеживается деятельность европейских НКО, регулярно выделяются гранты на их работу. В руководстве Евросоюза также всегда подчёркивают особое значение НКО для формирования общеевропейской солидарности, поддержания европейских ценностей – соблюдения прав и свобод человека, формирования инклюзивного общества.

«Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества» 2007 г. специально оговаривает участие институтов гражданского общества в процессе принятия решений на разных уровнях. Статья 15.1 Договора гласит: «Чтобы содействовать надлежащему управлению и обеспечивать участие гражданского общества, институты, органы и учреждения Союза работают при как можно более полном соблюдении принципа гласности». О необходимости привлечения гражданской инициативы также упомянуто в ст. 24, 300, 302.

Европейская комиссия ставит целью своего сотрудничества с различными НКО прежде всего борьбу с бедностью, социальным неравенством и формирование инклюзивного общества. Эти цели отмечены в «Европейской стратегии 2020», которая предусматривает воплощение задач устойчивого развития. Неправительственные организации на уровне ЕС и социальные партнёры в области занятости, социальных вопросов и интеграции также включены в Европейскую платформу по борьбе с нищетой и социальной изоляцией. На этой же платформе могут работать и научные фонды.

Программа «Развитие» Еврокомиссии включает в себя зонтичные неправительственные организации, партнёры институтов ЕС. Для содействия социальной инклюзии работают следующие сети НКО: «Каритас Европа», КОФАСЕ (Конфедерация семейных организаций в Европейском союзе), «Динамо Интер-

нешнл – Сеть уличных рабочих», Европейская сеть по борьбе с бедностью, Европейская сеть микрофинансирования, Европейская сеть предприятий социальной интеграции, Европейская социальная сеть, *Eurochild*, «Города Европы», «Евродиакония», Сеть *EuroHealthNet*, Европейская федерация национальных организаций, работающих с бездомными, «Европа психического здоровья», «Платформа международного сотрудничества по вопросам мигрантов без документов». Продвижением гендерного равенства занимается сеть «Европейское женское лобби». Представление и защита прав людей, подвергающихся дискриминации, находится в рамках сетей: «Европейская платформа для людей в возрасте», «Европейская сеть по борьбе с расизмом», «Европейский форум инвалидов», «Международная ассоциация лесбиянок и геев – Европа», Европейское информационное бюро по делам рома.

Однако этими организациями сотрудничество ЕС с НКО не ограничивается. Ещё большая по своему количеству сеть организаций гражданского общества действует под эгидой «Социальной платформы», которая тесно взаимодействует с Еврокомиссией и Европарламентом в рамках продвижения идей социальной справедливости (согласно ст. 2 Договора о ЕС) и в помощь «Европейской опоре социальных прав».

В Европе более 130 тыс. благотворительных фондов и организаций. Пожертвования на благотворительность являются одним из самых важных источников финансирования НКО. В Германии, Бельгии и Швейцарии на международную гуманитарную помощь поступает, например, 74, 61 и 43% пожертвований соответственно. Во Франции 37% всех пожертвований идёт на инфраструктурные социальные проекты, в Испании – на борьбу с бедностью и программы помощи детям. В Нидерландах и Великобритании около 40% пожертвований передаётся в пользу церкви (на втором месте – медицина). В десяти странах Европы в 2014 г. размер пожертвований составил 24 млрд евро. Примерно половина этой суммы (11,5 млрд евро) приходится на Великобританию. Следующая в списке – Германия (4 млрд евро). Последнее место занимает Испания, где самые низкие показа-

тели (574 млн евро)¹⁴. Многие фонды (10 тыс.) объединяет отдельная сеть благотворительных организаций Европы – *Dafne – Do-nors and Foundations Networks in Europe*, по данным которой организации в Европе ежегодно привлекают 60 млрд евро пожертвований на свои программы.

Несколько тысяч НКО в европейских странах занимаются вопросами международного развития, т.е. так или иначе вовлечены в международное сотрудничество совместно с правительствами своих стран или зарубежных стран, помогают в развитии общества, культуры в других странах. Эти НКО привлекали на начало 2000-х гг. ежегодно около 7,3 млрд долл., эти цифры могли значительно увеличиться к 2020-м гг. Масштаб деятельности НКО в рамках международного развития исследователи называют настоящим феноменом XX–XXI вв. По данным Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), общий доход НКО составляет почти 16 млрд долл., что в три раза превышает оценку таких организаций, как Всемирный банк. В зависимости от страны до половины этого дохода поступает из официальных источников, т.е. от правительств конкретных стран¹⁵.

По оценкам Европейской палаты аудиторов, на 2018 г. Европейская комиссия реализует 1,7% бюджета ЕС и 6,8% европейских фондов развития через НПО. Во многих областях политики, таких, как гуманитарная помощь и помощь в целях развития, окружающая среда, исследования и инновации, НПО помогают Комиссии разрабатывать, внедрять и контролировать программы ЕС. В течение 2014–2017 гг. Комиссия выделила 11,3 млрд евро на реализацию проекта НПО. Помимо этого, гранты на мероприятия составили 95% средств, выделенных на НПО в Общем бюджете ЕС (6,3 млрд из общего объёма 6,6 млрд евро) в период 2014–2016 гг. Больше всего средств (13,3%) было выделено на программу «Глобальная Европа» по продвижению европейских ценностей, затем идёт Европейский фонд развития (7%), инклю-

¹⁴ Panorama de la philanthropie en Europe. URL: <https://www.fondationdefrance.org/fr/observatoire-philanthropie/panorama-de-la-philanthropie-en-europe> (дата обращения 01.10.2023).

¹⁵ Woods A. Facts about European NGOs active in international development. Development Centre Studies. Paris: OECD Publishing, 2000. 96 p.

живное общество (5%), безопасность и гражданство (2,7%)¹⁶.

Отдельно стоит отметить образовательные и просветительские программы, которые призваны поддержать «третий сектор» в европейских странах. Например, Евросоюз финансирует проект *Erasmus+ NGEurope project*, который действует под лозунгом «Активные граждане, процветающие сообщества». Участники проекта «НКО по всей Европе»¹⁷ проводят полевые исследования в каждой стране путём формирования местной рабочей группы, представляющей различные заинтересованные стороны (НПО, добровольные группы, предприниматели, должностные лица местных органов власти, эксперты в области «зелёного» и социального бизнеса и люди, увлечённые экологией и социальными проблемами). Цель таких рабочих групп – обучение молодых лидеров институтов гражданского общества и помощь существующим НКО.

Помимо этого, есть также НКО, которые занимаются специфическими направлениями деятельности. Например, Европейская неправительственная спортивная организация объединяет разного рода спортивные организации и олимпийские комитеты из 36 европейских стран.

Согласно влиятельному международному рейтингу *NGO-Advisor* в 2021 г. в первую десятку организаций, которые были лучшими в реализации социальных целей, входят: «Врачи без границ» (Швейцария) с доходом от пожертвований в 2 млрд долл., Датский совет по беженцам – 428 млн. На 12-м месте британская организация по борьбе с бедностью и по трудоустройству *OXFAM* (1 млрд долл.), на 13-м – Международная организация инвалидов, базирующаяся во Франции (193 млн). Первое место в рейтинге занимает крупнейшая международная организация из Бангладеш – *BRAC* (доход 1 млрд долл.), цель которой – продвижение прав человека и социального благополучия, образования в развивающихся странах (другие места в первой двадцатке занимают НКО из США)¹⁸.

¹⁶ Transparency of EU funds implemented by NGOs: more effort needed. Special report. 2018. №35. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_35/SR_NGO_FUNDING_EN.pdf (дата обращения 01.10.2023).

¹⁷ Официальный сайт проекта: ngeurope.net.

¹⁸ World's 200 Best social good. Organizations for 2021 URL:

Для Европейского союза характерно в официальных документах обращение не к неправительственным организациям, а к организациям гражданского общества в целом. Неправительственная организация как понятие использовалось, чтобы формализовать то, как негосударственные субъекты участвуют в процессах ООН. Многие НПО, действующие в ЕС, являются «зонтичными» организациями, осуществляющими политическую деятельность, или представляют глобальные активные организации, такие как «Гринпис»¹⁹ или Фонд защиты дикой природы²⁰. Во многих европейских странах (например, в Австрии) нет специальной регистрации именно для некоммерческих организаций; таким образом, по статусу объединения довольно сложно понять, такого рода организацией она является. Эти обстоятельства также делают чрезвычайно сложной задачу подсчитать точное количество европейских НКО.

НКО в политическом поле

Современный этап развития НКО и иных общественных инициатив в политической сфере отличается своей мозаичностью. На европейском пространстве пик гражданской активности был в конце 1980-х – начале 1990-х гг., но тогда он был прямо связан с постсоветской трансформацией России, стран Центральной и Восточной Европы (хотя перевороты на Украине в 2014 г. и волнения в Белоруссии 2020 г. также являются продолжением этой трансформации, но происходят они уже в более сложном контексте гибридной идеологической борьбы Запада с российским влиянием).

В экономическом прогнозе аналитиков «Дойче банка» на ближайшие десятилетия – 2020–2030-е гг. – отмечено, что эпоху глобализации сменил «век беспорядка». Этот период характеризует не только растущее неравенство, но и ужесточение конкуренции между поколениями на выборах и вокруг выбора обще-

<https://www.ngoadvisor.net/top-200-ngos-world> (дата обращения 01.10.2023).

¹⁹ Признана нежелательной на территории РФ.

²⁰ Schoenefeld J.J. Interest groups, NGOs or civil society organisations? The Framing of non-state actors in the EU // *Voluntas*. 2021. Vol. 32. P. 585-596. *World Wide Fund for Nature (World Wildlife Fund, WWF, «Всемирный фонд природы»)* (Швейцария) внесён Минюстом РФ в Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории РФ (№ 925-р от 05.07.2023).

ственно-политической проблематики (к 2030 г. численность избирателей-миллениалов в мире будет больше людей, родившихся до 1980 г.)²¹.

Пандемия коронавируса 2020 г. стала причиной возмущения граждан в разных странах, но отнюдь не единственным и часто даже не основным поводом для выступлений. В связи с этим следует говорить в целом о начале периода формирования новых посткризисных НКО как об определённом явлении, вызванном накопившимися в обществе идеологическими и социально-экономическими противоречиями. В публичном пространстве это выражалось в том напряжении, которое появилось в обществе во время экономического кризиса 2008 г., обсуждения проблем иммиграции, противостояния европейского истеблишмента и популистов, неолиберальной идеологии и идентизма²². Пандемия лишь заострила главный вопрос, который волновал любого гражданина во все времена – какова степень моей свободы и социальной защищённости?

По данным Фонда Карнеги²³, который с 2017 г. ведёт мониторинг протестов в мире, всего в разных странах зафиксировано 230 значительных выступлений в 110 государствах, в 78% государств есть значимые протесты, 25 больших волн манифестаций связаны с пандемией коронавируса. Причём демонстрации ковид-диссидентов соседствуют выступлениями тем, кто возмущён полицейской жестокостью и несправедливостью, а также в целом политической системой своих государств²⁴. Ос-

²¹ *Deutsche Bank* предсказал наступление глобальной эпохи беспорядка. РБК. 10.09.2020. URL: <https://www.rbc.ru/economics/10/09/2020/5f58bf2b9a79476bc3680133> (дата обращения 11.02.2021).

²² О влиянии нового (с наибольшей остротой эта борьба стала проявляться именно с 2010-х гг.) идеологического противостояния антиидентизма и традиционализма на мировые процессы: Лункин Р., Филатов С. Международные отношения и война антитрадиционализма с идентитетом // МЭиМО. 2020. Т. 64, №4. С. 5-14; Лункин Р.Н., Филатов С.Б. Борьба «за» и «против» идентичности во внутривнутриполитических процессах // МЭиМО. 2019. Т. 63, №9. С. 50-60; Лункин Р.Н., Филатов С.Б. Межконфессиональные различия в Европе и новые идеологические противостояния // Современная Европа. 2018. №3. С. 102-114.

²³ Фонд Карнеги за международный мир внесён Минюстом РФ 14.04.2023 г. в реестр организаций и физических лиц, признанных иностранными агентами.

²⁴ Global Protest Tracker. URL: <https://carnegieendowment.org/publications/interactive/protest-tracker> (дата обращения 01.10.2023).

новными темами стали растущее неравенство, коррупция, недовольство молодого поколения политикой властей.

В 2019 г. к протестам подтолкнула климатическая повестка, и, если бы не пандемия, именно эта тематика могла бы и далее вызывать антиправительственные манифестации в разных странах мира в качестве канала проявления массового недовольства. Протестующие против изменения климата выходили на улицы городов в США, Великобритании, Германии, Испании, Австрии, Франции и Новой Зеландии. В 2019 г. была проведена глобальная климатическая забастовка и еженедельные выступления школьников, вдохновлённых шведской активисткой Гретой Тунберг (в Европе наиболее массовые акции зафиксированы в Берлине)²⁵.

В рамках деятельности политических НКО есть левый и правый радикализм. Яркими представителями первого являются сторонники марксистского движения *Black Lives Matter* (помимо фондов, существующих в США, довольно быстро было создано и отделение *BLM* в Европе), ко второму можно отнести ксенофобски настроенных правых популистов и разного рода идентистские движения²⁶ (как, например, «Поколение идентичности» во Франции и др.). Левые идеи в более респектабельном ключе воплощены в деятельности организаций, которые защищают права и интересы разнообразных меньшинств против посягательств большинства. По существу, именно левая программа борьбы с «деспотизмом большинства» стала ядром неолиберальной идеологии европейских элит. Летом 2020 г. антирасистские выступления прокатились по Великобритании, Италии, Испании, Бельгии, Дании и Венгрии, акции в той или иной форме прошли во всех европейских странах. Они включали в себя требовавших справедливости от властей противников расизма – приверженцев гендерного равенства, ЛГБТ-сообщества, феминистские группы и т.п.²⁷ Неолиберальное наполнение движения *BLM*

²⁵ Do today's global protests have anything in common? BBC.com, 11.11. URL: <https://www.bbc.com/news/world-50123743> (дата обращения 11.02.2023).

²⁶ См.: Лункин Р.Н. Антирасистские протесты в Европе // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2020. №5. С. 106-112.

²⁷ Sandford A. Europe «can't breathe»: protests continue across the continent in memory of George Floyd Euronews. 07.06.2020. URL: <https://www.euronews>.

привело к совершенно новой радикальной трактовке политики идентичности и к тому, что представители движения, например, присвоили себе историческую память, стремясь переписать историю и внести новый элемент политизации в образование²⁸.

Отдельно сто́ит отметить выход на первое место нового рабочего движения как классовой базы новых социально-политических движений, что также напрямую зависит от сочетания социально-экономических кризисов с идейными размежеваниями. Во-первых, пандемия коронавируса больно ударила по социально незащищённым слоям населения, по малому и среднему бизнесу, увеличила армию безработных практически во всех странах мира. Во-вторых, с новой силой перед обществом и государством была поставлена проблема поддержки государством современного рабочего класса, интересы которого левая неолиберальная идеология, по крайней мере в мировоззренческом плане, отодвинула на второй или даже третий план после приоритетов инклюзивности и «прав меньшинств», политкорректности.

Значительная часть демонстраций была связана со стремлением протестующих защитить свои социальные права против несправедливых или несоразмерных действий государства. Такими были и выступления «жёлтых жилетов» во Франции, и акции различных профессиональных сообществ против карантинной политики того или иного правительства. В наиболее многообразном виде социальный протест проявил себя во Франции, где с 2019 г. на улицу выходили не только автомобилисты в «жёлтых жилетах», но и противники пенсионной реформы Эммануэля Макрона. В 2020 г. к ним присоединились противники жёсткости со стороны сотрудников органов правопорядка и законопроекта о «глобальной безопасности», который защищает интересы полицейских, учителя и врачи, недовольные мерами поддержки властей во время пандемии. Даже по официальным данным МВД Франции, в ноябре на улицы выходило более 100

com/2020/06/06/black-lives-matter-protesters-take-to-streets-in-europe-despite-pandemic-restrictions (дата обращения 11.02.2023).

²⁸ Rodríguez V. Jorge Juan. The neoliberal co-optation of identity politics: geopolitical situatedness as a decolonial discussion partner. Horizontes decoloniales // Decolonial Horizons. 2019. Vol. 5. P. 101-130.

тыс. чел., а в январе более 30 тыс. демонстрантов²⁹.

Фактически неолиберальная идеология (с корнями в марксизме и социалистическом интернационале) стала терять рабочий класс в качестве своего союзника. В целом для современных рабочих (это и рабочий класс в прежнем смысле, и часть среднего класса, и частично или временно занятые) намного ближе традиционализм (идентизм) с его протекционизмом, защитой консервативных семейных ценностей, сильным государством, которое все эти элементы способно обеспечить. В связи с этим характерен вывод одного из исследований протестов в Румынии, в ходе которого обнаружилось отсутствие какого-либо взаимодействия между профсоюзами, защищавшими интересы рабочих в ходе выступлений по поводу пенсионной и налоговой реформы, и массовыми протестами, которые мобилизовали молодое поколение, интересовавшееся только реформой правовой системы и идеей общей «несправедливости»³⁰.

В связи с этим более объяснимым становится появление массы НКО и сетевых виртуальных сообществ левого и правого радикального толка, которые находятся в поисках новой политической повестки, связанной с новой идентичностью и легитимностью власти. Можно сказать, что граждане в разных странах в различной степени ощутили формализацию и выхолащивание демократических принципов, что наложило на чувство неопределённости и страха, ощущения того, что современное государство не даёт никаких гарантий против вирусов, насильственной смены культуры и традиций под влиянием иммиграции и норм политкорректности, международного и местного терроризма.

В заключение следует отметить, что европейский опыт деятельности НКО за последние десятилетия (начало XXI в.) лучше всего показывает те изменения, которые произошли в этой сфере в глобальном масштабе. Трансформация некоммерческой сферы в Европе лучше всего видна через призму политического

²⁹ Nearly 33,000 people protest France's global security law Access to the comments // Euronews, 30.01.2021. URL: <https://www.euronews.com/2021/01/30/nearly-33-000-people-protest-france-s-global-security-law> (дата обращения 11.02.2023).

³⁰ Rammelt H. The Revitalization of Social and Civic Participation in Eastern Europe? Industrial Conflict and Popular Protests in Romania. *Intersections // East European Journal of Society and Politics*. 2020. №6. P. 94-110.

анализа и комплексного социально-политического подхода. Можно выделить несколько тенденций, которые характерны для некоммерческого сектора на европейском пространстве, но они могут пересекаться и с глобальными тенденциями. Наиболее характерной для НКО структурой является сетевая, а не обычная централизованная с прямым подчинением подразделений одному руководящему центру или руководителю. Новым является феномен *гибридной сети НКО*, которая сочетает в себе два уже общеизвестных элемента, особенно утвердившихся во время пандемии коронавируса в 2020–2021 гг. На новом уровне стал происходить процесс *интернационализации НКО*. С одной стороны, известно, что почти в каждой стране мира действуют международные общественные организации, которые оказывают гуманитарную, медицинскую и иную помощь, занимаются образованием и другого рода просветительскими миссиями. С другой стороны, новизна современного явления в том, что даже небольшое региональное, местное НКО довольно быстро проходит процесс интернационализации. Это хорошо видно на примере Европейского союза, когда НКО вначале интегрируются в национальные и общеевропейские сети, которые специализируются на одной и той же деятельности, а затем через них или напрямую становятся частью глобальных движений и форумов, где проходят дискуссии, устраиваются диалоговые площадки для всех желающих.

Социально-политическое влияние НКО можно объяснить формированием в современном западном мире и в политическом подходе стран Запада к государственно-общественному устройству других стран *иллюзии легитимности* какого-либо общества и власти в нём. НКО стали обязательным элементом политического устройства любого государства, что не вызывает сомнений и не является иллюзорным. Однако при трактовке НКО как фактора демократизации существует ряд требований, которые и создают эту иллюзию легитимности. Это условия существования всего спектра НКО от политической оппозиции до защиты прав меньшинств, одобрение и поддержка практически любых НКО, отождествление НКО в какой-либо стране с мнением общества в целом либо с мнением его прогрессивной части.

Европейские НКО широко представлены на постсоветском пространстве и действуют самостоятельно, как многие научные фонды, и при поддержке Еврокомиссии, Совета Европы как образовательные и просветительские проекты (культурные центры и фонды, программа *Erasmus* и *Erasmus+* и т.п.). Гуманитарные и иные инициативы ЕС основаны на продвижении политики «Восточного партнёрства» (включает в себя Азербайджан, Армению, Белоруссию, Грузию, Молдавию, Украину) и Европейской политики соседства, нацеленной на укрепление сотрудничества с соседними странами. Соглашение об ассоциации с ЕС, например, подписали Грузия, Молдова, Украина, практически у всех стран бывшего СССР, кроме Белоруссии, есть действующие соглашения о партнёрстве и сотрудничестве с ЕС. У Казахстана есть соглашение о расширенном партнёрстве и сотрудничестве с ЕС. Таким образом, у Евросоюза есть и политические, и международно-правовые основания для продвижения своих интересов в постсоветских странах, в т.ч. через деятельность НКО.

1.3. Взаимодействие гражданского общества и органов власти стран ЕС в противодействии терроризму

Терроризм в современных условиях принадлежит к числу наиболее опасных и трудно прогнозируемых явлений современного мира.

Это находит свою реализацию, во-первых, в росте его активности, увеличении количества жертв террористических актов, ужесточении и совершенствовании его методов. На начало 2021 г. совершено свыше 7 тыс. терактов в 75 странах. Их жертвами стали около 23 тыс. человек. В мире ежедневно происходит до 30 подобных преступлений³¹. Стали широко применяться огневые налёты на подразделения правительственных войск, объекты городской инфраструктуры и нефтепереработки. Фиксируются устремления террористов получить доступ к сведениям по изготовлению средств ядерного, химического и биологического поражения, в т.ч. к данным применения биологических агентов и токсичных химикатов. Участились случаи вербовки от-

³¹ Егоров И. Совбез РФ: В мире зафиксированы попытки атак заражённых COVID-19 террористов // РГ, 06.10.2021. URL: <https://rg.ru/2021/10/06/sovbez-rf-v-mire-zafiksirovany-popytki-atak-zarazhennyh-covid-terroristov.html> (дата обращения 30.01.2023).

раслевых специалистов, в частности, преподавателей и студентов химико-биологических учебных заведений.

В Северной Америке и Западной Европе угроза терроризма, по оценкам специалистов международного Института экономики и мира, за последние 5 лет выросла на 250%³². Страдают жители Ирака, Сирии, Афганистана, Ливии, стран Северной Африки. По мнению министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова, причиной роста терроризма и экстремизма на Ближнем Востоке стали грубые попытки «геополитической инженерии», сломавшие государственные институты и механизмы обеспечения безопасности в регионе³³. Проблема терроризма в Афганистане сильно обострилась после вывода войск НАТО из её территории.

Во-вторых, терроризм в ряде случаев становится поводом осложнения межгосударственных отношений, принятием неоднозначных политических решений.

Ярким примером такого подхода является катастрофа польского борта №1 самолёта Ту-154 с первыми лицами правительства Польши, который разбился при посадке на смоленском аэродроме «Северный» 10 апреля 2010 г. В катастрофе погибли 96 человек, 88 пассажиров и 8 членов экипажа. Несмотря на результаты расследования Международного авиационного комитета, министр обороны Польши Антоний Мачеревич недавно называл катастрофу под Смоленском «террористическим актом, направленным на то, чтобы лишить Польшу руководства, которое вело страну к независимости», а отчёт назвал сфальсифицированным и обвинил в этом бывшего премьер-министра страны Дональда Туска.

С другой стороны, слаженная работа ведущих спецслужб и правоохранительных органов стран служит улучшению партнёрского взаимодействия, повышению уровню доверия между ними. Так, значительную помощь России в рамках Группы меж-

³² Террор как оружие миллиардеров. 11.03.2021. URL: https://news.rambler.ru/crime/45978484/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=corylink (дата обращения 30.01.2023).

³³ Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на открытии Глобального университетского саммита БРИКС, Москва, 27.10.2015 г. URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/video/vistupleniya_ministra/1517714/ (дата обращения 28.08.2023).

дународных связей Штаба по обеспечению безопасности зимних Олимпийских игр в Сочи оказали 93 представителя 42 международных структур, спецслужб и правоохранительных органов из 32 государств. Конкретная совместная работа ФСБ России с коллегами из США, Австрии, Франции, Германии и Грузии способствовала срыву террористических атак на олимпийские объекты в Сочи.

В-третьих, реакция на теракты и их последствия являются лакмусовой бумагой отношения общества к данным преступлениям. Так, теракты в Мадриде в марте 2004 г., в Лондоне в июле 2005 г., в Осло и на острове Утёя (Норвегия) в июле 2011 г., в Париже в январе и ноябре 2015 г., в Брюсселе в марте 2016 г., в Манчестере в мае 2017 г., в Страсбурге в декабре 2018 г., в Лондоне в ноябре 2019 г. с многочисленными жертвами, стали для граждан Европы национальной трагедией, мощнейшим психологическим потрясением, ввергли жителей европейских государств в состояние страха. С другой стороны, вызвали мощную волну осуждения, к которой присоединяются многие государства. Параллельно они показали готовность и решимость государств, органов его власти и управления, правоохранительных структур и спецслужб, институтов гражданского общества, несмотря на политические разногласия, противостоять этой угрозе. Массовые митинги во Франции 11 января 2015 г. с участием более 3,3 млн человек является тому подтверждением.

Реакция на теракт одинакова – ужас, страх, переживания за родных и близких. Звучит критика полиции, которая работает плохо, обстановки не знает, неэффективно тратит деньги налогоплательщиков. Жители распространяют слухи о случившемся, увеличивают количество жертв, особенно среди детей. Средства массовой информации своими репортажами, комментариями с места событий в большинстве своём обостряют обстановку.

Террористы стремятся продемонстрировать высокий уровень координации своих действий, компрометировать силовые структуры, их руководство, показывать их бессилие и беспомощность в противодействии террористической угрозе. К сожалению, им в большинстве случаев это удаётся.

Органы правопорядка хотят быстрее заявить, что они по го-

рячим следам все расследовали, арестовали предполагаемых террористов и приняли необходимые меры, чтобы в будущем всё это не повторилось. На место прибывают министры, градоначальники и т.д. При этом они просят граждан, вести себя спокойно, проявлять гражданское мужество и помогать полиции и спецслужбам в расследовании террористического акта.

Мы были свидетелями того, когда после террористического акта в местах массового скопления людей (метро, аэропорт, вокзалы) таксисты в несколько раз повышали сумму проезда на такси, чтобы пассажиры смогли быстрее покинуть место террористического акта, т.к. возможны новые атаки террористов.

Террористические акты и их последствия всегда использует оппозиция, которая жёстко критикует нынешнюю власть, при этом заявляя, что при них такого не будет.

Важно отметить, что в странах Западной Европы сложилась своя, проверенная опытом практика борьбы с терроризмом в 1950–1990-е гг. В прошлое ушла борьба с североирландским терроризмом в Великобритании (Ирландской республиканской армии), с террористической организацией ЭТА в Испании, с корсиканским терроризмом во Франции, нейтрализация ультралевого и ультраправого терроризма в ФРГ, контртеррористическая политика итальянского государства против «Красных бригад»³⁴. Успех был достигнут сочетанием политических (с опорой на партии и разные слои гражданского общества) и собственно анти-террористических мер. Этот опыт чрезвычайно ценен, его надо изучать и при необходимости использовать с поправкой на обстановку.

Для России борьба с терроризмом в девяностые, нулевые и во втором десятилетии нынешнего века это ежедневная проверка прочности государства, его силовых структур и спецслужб. Это постоянный поиск новых методов и путей совершенствования тактики борьбы и противодействия терроризму. В нашей стране уже на протяжении 15 лет действует Федеральный закон «О противодействии терроризму», на основании которого сфор-

³⁴ Луппов И.Ф. Противодействие терроризму в условиях развитой демократии: анализ западноевропейского опыта: автореф. дис. ... докт. полит. наук. СПб., 2009. 42 с.

мирована общегосударственная система противодействия террору, объединившая контртеррористические усилия всех органов власти на всех уровнях государственного управления. Подтверждением является официальная статистика Национального антитеррористического комитета, согласно которой за 10 лет количество преступлений террористической направленности в нашей стране сократилось с 779 в 2010 г. до трёх в 2020 г.

Действительно положение в борьбе с терроризмом в России значительно улучшилось. Как показывает анализ, сокращение (уничтожение) террористического и бандподполья на Северном Кавказе является результатом проведения российскими органами власти и управления, организациями гражданского общества, средствами массовой информации мероприятий политического, военно-технического, экономического, социального, идеологического и информационного характера. Эта деятельность направлялась на сокращение социальной базы террористов, их общественную изоляцию и осуждение, лишение идеологических основ, внутренней и внешней поддержки, расслоение террористической среды. Это также итог мужественной и самоотверженной деятельности военнослужащих, полицейских и представителей спецслужб³⁵.

По информации Национального антитеррористического комитета с 2006 по 2021 г. при проведении оперативно-боевых мероприятий и контртеррористических операций при оказании вооружённого сопротивления уничтожено более 2,5 тыс. бандитов, среди которых свыше 330 бандглаварей и эмиссаров международных террористических организаций. Задержано около 4,5 тыс. боевиков, склонено к отказу от противоправной деятельности более 900 террористов и их пособников. В ходе проведения мероприятий по борьбе с терроризмом изъято около 82 тыс. штатных и самодельных взрывных устройств, около 16 тыс. единиц стрелкового оружия и более 22 т взрывчатых веществ³⁶.

³⁵ См.: Красинский В.В. Противодействие террористической деятельности в Северо-Кавказском регионе с учётом современных реалий формирования бандподполья // Современное право. 2015. №8. С. 95-99.

³⁶ Сироткин И.Г. О деятельности Национального антитеррористического комитета за 15 лет // Вестник Национального антитеррористического комитета. Научно-практический журнал. 2021. №1 (25). С. 18.

В полном соответствии с международным правом по просьбе легитимного руководства Сирии Россия оказывает поддержку сирийской армии в борьбе с террористическими организациями «Исламское государство», «Джабхат ан-Нусрой» и другими преступными группировками. Терроризму в Сирии нанесён мощный удар. Подорвана военная, материальная, техническая и финансовая инфраструктура боевиков, уничтожены их тренировочные лагеря и схроны с оружием. Всего при поддержке российской авиации сирийские войска на конец апреля 2016 г. освободили 500 населённых пунктов и более 10 тыс. км² территории³⁷. Данная деятельность продолжается.

Для этого, во-первых, необходимо осознание особенностей современных терактов. Это крупномасштабность и массовые человеческие жертвы; отсутствие конкретных требований террористов, свидетельств об исполнителях и заказчиках терактов; обострение противоречий между различными системами ценностей (западных цивилизаций и исламского мира); возрастание роли СМИ и Интернета в информационно-психологическом давлении и манипулированием общественного сознания людей.

Надо осознавать, что террористы постоянно совершенствуют свою преступную деятельность. Например, при захвате школы в Беслане (2004 г.) они учли горький опыт теракта на Дубровке (2002 г.) и сразу выбили окна и двери в здании, что не позволило спецслужбам применить против них газ. Как показывает анализ, в качестве дат проведения терактов ими выбирают праздничные и предпраздничные дни, юбилеи событий, конкретные даты, отмечаемые террористами во всём мире.

Часто теракты проводятся в качестве ответной меры на успешные операции спецслужб и силовых структур государств, при этом активно используются жёны, родственники погибших боевиков в качестве террористов-смертников.

Надо учитывать тот факт, что теракты во Франции (2015 г.) и Бельгии (2016 г.) являются свидетельством существенного сдвига в направлении проведения крупномасштабных операций

³⁷ См: Выступление Министра обороны Российской Федерации генерала армии Сергея Шойгу на конференции MCIS-2016 27 апреля 2016 г. URL: <http://mil.ru/pubart.htm?id=12084027@cmsArticle> (дата обращения 30.01.2023).

за пределами государств Ближнего Востока. В условиях Западной Европы терроризм направлен не только на разрушение соответствующей государственной машины, но и на подрыв самого образа жизни общества с его приверженностью идеалам либерализма, гарантией прав и свобод человека и гражданина, культом толерантности и уважения личности.

В этих условиях важно формирование у представителей гражданского общества антитеррористического сознания, в т.ч. негативного отношения к террористам. При всей важности соблюдения прав человека в обществе не совсем понятным, например, является отношение к норвежскому террористу Андерсу Брейвику, который в результате теракта в 2011 г. убил 77 человек, нанёс ранение 151 человеку, а теперь отбывает наказание в самой гуманной тюрьмой в мире «Халдэн», постоянно улучшая условия своего содержания, жалуясь на холодный кофе, малое количество сливочного масла на бутербродах, отсутствие увлажняющего крема и недостаток общения. В начале февраля 2022 г. начался суд по его условно досрочному освобождению³⁸.

Во-вторых, в настоящее время надо чётко фиксировать наличие в стране предполагаемых террористов «Исламского государства» (ИГ, ИГИЛ) и их пособников.

На наш взгляд, руководство ряда европейских стран, их спецслужбы смогли отследить в режиме реального времени убийство и возвращение боевиков-террористов из Ирака, Сирии, Афганистана и других зон конфликтов. На ноябрь 2015 г. в Сирии и Ираке находилось около 750 граждан Франции, не менее 850 британцев, порядка 760 немцев³⁹. Бельгия по этому показателю занимает первое место среди стран ЕС из расчёта числа боевиков на душу населения.

Не лучше обстановка была и в России. 15 декабря 2015 г. председатель Национального антитеррористического комитета, директор ФСБ А.В. Бортников на совместном заседании НАК и Федерального оперативного штаба сообщил, что в 2015 г. ус-

³⁸ Белухин Н. Теракты 22 июля 2011 г. в Норвегии – 10 лет спустя. 25.01.2022 г. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/terakty-22-iyulya-2011-g-v-norvegii-10-let-spustya/>(дата обращения 06.02.2023).

³⁹ Журавель В.П. Основные направления борьбы с терроризмом в Европе // Зарубежное военное обозрение. 2018. №9. С. 10.

тановлены личности без малого 3 тыс. россиян, подозреваемых в участии в террористических организациях в Сирии и Ираке. Из их числа 198 человек уничтожены во время боевых действий за границей, 214 – вернулись в Россию, 80 из них осуждены, 41 – арестован. Все они взяты под плотный контроль правоохранительных органов⁴⁰. В боевых действиях на стороне ИГ принимали участие жители Чечни, Кабардино-Балкарии, Дагестана, Ингушетии, Ставропольского края, Татарстана, Башкирии и Крыма.

С учётом того, что операция в Сирии и Ираке подошла к концу, боевики стали перемещаться в разные регионы мира. В этих условиях руководство ИГ выдвинуло лозунг «воевать в местах жительства». Это позволило гражданам быть причастным к созданию всемирного халифата у себя на родине, используя навыки конспирации, минно-взрывной войны и боевого опыта привлекать новых сторонников для создания законспирированных террористических сетей и совершения террористических актов, что в конечном итоге потенциально ведёт к дальнейшему расползанию и актуализации угрозы терроризма.

Здесь роль гражданского общества в профилактике терроризма чрезвычайно важна. Ведь террористы рядом с обычными людьми ездят на общественном транспорте и такси, находятся на стадионах и отдыхают в ресторанах. И здесь бдительность, подозрительность граждан не только оправдана, но и необходима.

В-третьих, чрезвычайно важно определять главные причины терроризма применительно к стране и складывающейся в ней обстановке. В настоящее время, на наш взгляд, в деятельности правоохранительных органов и спецслужб стран ЕС и России в борьбе с террористическими проявлениями необходимо учитывать миграционные процессы, межнациональные и межконфессиональные отношения в обществе.

Через социальные сети террористические и экстремистские элементы стали дискредитировать действия местных властей в сфере борьбы с пандемией, формировать у населения настроения растерянности и неопределённости. Активизировалась так-

⁴⁰ В Москве прошло совместное заседание Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба. 16.12.2015. URL: <http://nac.gov.ru/nakmessage/2015/12/16/v-moskve-proshlo-sovmestnoe-zasedanie-natsionalnogo-antiterroristicheskogo-kom.html> (дата обращения 30.01.2023).

же вербовочная деятельность в Интернете. В период перехода на массовую самоизоляцию произошёл значительный рост востребованности экстремистского контента в Интернете, особенно в молодёжной среде. Очевидно, что этот процесс влечёт за собой расширение социальной базы радикалов в экстремистских и террористических целях⁴¹.

Сейчас ясно, что необходимо пересмотреть ряд положений национального миграционного законодательства. Для Европы, как, впрочем, и для России – это актуальная задача⁴². 22 февраля 2016 г. Европол создал Центр по борьбе с незаконной перевозкой мигрантов⁴³, задачей которого станет активная поддержка стран Евросоюза в борьбе с криминальными группировками, участвующими в транспортировке людей.

В результате массовой иммиграции страны Западной Европы, которые ещё несколько десятилетий назад были довольно однородными, сегодня отличаются мультиэтническим и мультиконфессиональным характером своего населения. Принципиально важным моментом является то, что в отличие от прошлых лет значительная часть мусульманских мигрантов и их потомков теперь не проявляет активности и желания интегрироваться в новую для себя среду, но при этом они умело и практически беспрепятственно пользуются основополагающими принципами либеральной демократии: свободой слова, вероисповедания и права на объединение.

Европа воспринимается исламскими террористами в качестве ближайшего союзника США, особенно это относится странам, которые присоединились к военным операциям США в рамках «войны с терроризмом». С 2001 по 2014 г. в военной операции на территории Афганистана приняли участие военнослужа-

⁴¹ Киреев М.П. COVID-19 как новый облик терроризма – терроризма биологического // Проблемы в российском законодательстве. 2021. Т. 14. №2. С. 221-225.

⁴² 31 марта 2016 г. президент России провёл заседание Совета Безопасности Российской Федерации, посвящённое вопросам совершенствования государственной миграционной политики в интересах обеспечения национальной безопасности; Указом №156 от 5 апреля 2016 г. упразднил Федеральную миграционную службу, её функции и полномочия передал МВД России.

⁴³ См.: Чугин В. Европол создал Центр по борьбе с незаконной перевозкой мигрантов // Компас. 2016. №12. С. 21-23.

щие из 23 стран ЕС. Потери составили 900 чел. 1 января 2015 г. в Афганистане началась операция НАТО «Решительная поддержка», в которой из 14 государств 7 являются членами ЕС⁴⁴. Как известно, эта операция позорно завершилась в конце 2021 г.

В-четвёртых, важно постоянно и критически анализировать свою антитеррористическую деятельность, выявлять и устранять недостатки.

Как показывает анализ террористических актов в Париже и Брюсселе, практически все террористы, которые совершили громкие теракты, ранее попадали в руки правоохранительных органов. Более того, многие из них привлекались по статьям, которые должны были привести к длительному сроку заключения, однако суды их отпускали на свободу незадолго до совершения ими крупных терактов. Отмечается банальная халатность, непрофессионализм и «показушность» в поведении сотрудников правоохранительных органов. Та систематичность, с которой спецслужбы выпускают из вида опасных экстремистов незадолго до нападения, тоже вызывает правомерные подозрения. Террористы предпринимают усилия по захвату (приобретению) радиоактивных элементов из АЭС, чтобы направить их на заражение местности. В результате провала миграционной политики, когда вокруг больших городов возникают анклавные районы для беженцев и мигрантов, у правоохранительных органов возникают значительные трудности по контролю над этими районами, что сильно затрудняет борьбу с терроризмом. В этих поселениях выращиваются десятки тысяч исламских радикалов, которые помогают террористам скрываться от правоохранительных органов. Они их снабжают деньгами, оружием, автомобилями, средствами связи, затрудняют проведение расследований⁴⁵. Указано, что

⁴⁴ Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность / под общ. ред. Ал.А. Громыко, М.Г. Носова. М.: Весь Мир, 2015. С. 353.

⁴⁵ См.: Дубровин Д. Бельгия: террористы пытались добраться до радиоактивных материалов // Компас. 2016. №16. С. 8-11; Луппов И.Ф. Терроризм XXI века: угрозы и вызовы европейской стабильности // Евразийский юридический журнал. 2015. №5. С. 64-67; Манойло А.В., Журавель В.П. Европейский союз перед угрозой новой волны террористических актов и цветных революций // Вестник Северного (Арктического) федерального университета им. М.В. Ломоносова. Серия «Гуманитарные и социальные науки». 2015. №3. С. 55-62; Назаров В.П. Трансформация международного терроризма // Проблемы наци-

с опозданием принимаются меры по противодействию терроризму в транспортной инфраструктуре. Так, только после совершённой в августе 2015 г. попытки террориста расстрелять пассажиров в экспрессе «Талис», следовавшем из Амстердама в Париж, были приняты меры, которые позволяют работникам Национального управления железных дорог Франции и Автономного управления парижского транспорта «проводить, с согласия самих пассажиров, их личный досмотр и проверку перевозимого ими багажа и ручной клади». Если пассажир откажется от проведения обыска и досмотра, то он не будет допущен в транспортное средство⁴⁶. В связи с этими событиями участились проверки пассажиров и их ручной клади в метро ряда европейских столиц.

Одновременно прекратились ранее практиковавшиеся преднамеренные наезды на граждан транспортными средствами (в основном грузовыми машинами), что обусловлено принятыми мерами безопасности в общественных местах, а также введёнными в последнее время в большинстве европейских стран антиковидными ограничениями на проведение массовых мероприятий.

В-пятых, важно тщательное и последовательное проведение расследований, в т.ч. парламентских, причин и обстоятельств терактов, доведение их до рассмотрения в судах. Это позволяет уточнить, разобраться с первичными замыслами террористов и возможными последствиями терактов, а также оценить правомерность и эффективность действий правоохранителей.

Например, в России было проведено парламентское расследование теракта в сентябре 2004 г. в Беслане, где погибли 331 чел., из них 186 детей. Этот теракт заставил политическое руководство государства и силовиков прийти к выводу, что эффективной системы противодействия терроризму в стране нет. Анализ причин и условий совершения терактов, ликвидация их по-

ональной стратегии. 2015. №1. С. 113-128; Широков А. Теракт в Бельгии в оценках израильтян // Компас. 2016. №16. С. 11-15; Яшлавский А.Э. Джихадисты из Европы на Ближнем Востоке: скрытая и явная угроза // Мировая экономика и международные отношения. 2015. №10. С. 18-29.

⁴⁶ Франция усиливает меры по предотвращению терактов на транспорте. 19.10.2015. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2360368> (дата обращения 20.12.2022).

следствий стали для руководства России, руководителей правоохранительных органов и специальных служб основой для принятия срочных, кардинальных решений по укреплению национальной безопасности государства, созданию общегосударственной системы противодействия терроризму. Это нашло своё воплощение в решении об образовании Национального антитеррористического комитета⁴⁷. В результате была достигнута новая степень координации деятельности по борьбе с терроризмом и иными проявлениями экстремизма на всех уровнях – от федерального до муниципального, повышена персональная ответственность руководителей создаваемых органов управления за выполнение возложенных на них задач, разработаны согласованные планы работы антитеррористических комиссий в субъектах РФ. При этом основное содержание деятельности органов исполнительной власти было направлено не на реагирование на уже совершённые террористические акты, а на выявление и пресечение их на ранней стадии подготовки. В 2013 г. принят Федеральный закон, устанавливающий обязательность решений Национального антитеррористического комитета для государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц и граждан, что позволяет повысить уровень ответственности субъектов системы.

Чтобы борьба с терроризмом стала в полном смысле общегосударственным делом, необходимо участие в ней всех институтов политической системы, всего общества. Для этого надо создать систему гражданского контроля над работой госаппарата, включая правоохранительных органов и спецслужб.

В-пятых, требует корректировки законодательство о борьбе с терроризмом⁴⁸, в т.ч. и о средствах массовой информации. В

⁴⁷ Создан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации В.В. Путина №116 от 15.02.2006 г. «О мерах по противодействию терроризму» и принятием Федерального закона №35-ФЗ от 06.03.2006 г. «О противодействии терроризму».

⁴⁸ Алешин В.В. Анализ антитеррористического законодательства Европейского союза и Российской Федерации // Проблемы национальной стратегии. 2015. №2. С. 103-118; Алфёрова Е.В., Захаров Т.В. Правовые основы борьбы с терроризмом в Европейском союзе// Актуальные проблемы Европы. 2021. №4. С. 28-52; Войников В.В. Правовое регулирование борьбы с терроризмом в рамках ЕС// «Lex russica» (Русский закон). 2019. №2. С. 121-131.

нём, на наш взгляд, должны быть чётко определены обязанности СМИ по содействию борьбе с терроризмом, а также ответственность за пособничество, оправдание и распространение идей терроризма среди населения, разжигание религиозной вражды. Это предложение является результатом анализа деятельности российских и европейских СМИ, в т.ч. французского скандального сатирического журнала *Charlie Hebdo*, нападение на который произошло спустя несколько часов после появления в *Twitter* издания карикатуры на одного из лидеров группировки ИГ Абу Бакра аль-Багдади. Эксперты отмечают, что это стало поводом к совершению теракта в Париже в январе 2015 г.

С учётом деятельности террористической организации ИГ в странах Западной Европы⁴⁹ в первую очередь обращается внимание на совершенствование механизмов, форм и методов противодействия религиозному радикализму, идеологии террористов и экстремистов, воспитанию у граждан антитеррористического сознания, а у мусульман ценностей этноконфессиональной толерантности, а также на подотчётность и соразмерность действий силовых структур, адекватность используемых средств и методов конкретной ситуации и уровню террористической угрозы. Только в этом случае государство может рассчитывать на поддержку общества, которая, как показывает опыт, является необходимым условием эффективности противодействия терроризму. Вот лишь некоторые примеры этой деятельности.

В ноябре 2015 г. Европейский парламент на своей пленарной сессии в Страсбурге одобрил доклад «О предотвращении радикализации и вербовки граждан Евросоюза террористическими организациями». В документе содержится обширный список предлагаемых мер: усиление охраны границ, расширение обмена данными между разведслужбами европейских стран, в частности сведений об авиапассажирах, согласование программ и политик стран по предотвращению терроризма и радикализации населения, усиление борьбы с нелегальной перевозкой и торговлей оружием, борьбы с исламским радикализмом, антисемитизмом и расизмом. Евросоюз путём тщательного сбора отпечатков паль-

⁴⁹ Потемкина О.Ю. Усиление угрозы терроризма в Европе и ответ Европейского союза // Аналитическая записка Института Европы РАН, №9. 2016.

цев пытается бороться с возможным проникновением в Европу террористов вместе с потоком беженцев, усиливает проверку документов. Важным направлением является начало работы с интернет-компаниями, для которых способствование распространению терроризма идёт в разрез с их интересами. Усиливается диалог с общинами разных культур, проживающих в ЕС.

В Европе приходит понимание того, что в деятельности спецслужб необходимо поэтапное объединение усилий в борьбе с терроризмом. Это обмен информацией, создание единых банков данных по антитеррористической деятельности, формирование совместных антитеррористических методик, создание условий по формированию соответствующих организационных структур по предупреждению и борьбе с терроризмом и т.д.

Принимаются конкретные меры и в отдельных европейских государствах. Так, в мае 2015 г. королева Великобритании Елизавета II в своей тронной речи заявила, что Великобритания будет ужесточать своё законодательство в сфере противодействия экстремизму, чтобы повысить эффективность работы правительства на этом направлении. Правительство страны в октябре 2015 г. сообщило, что усиливает меры по борьбе с терроризмом, расширяя возможность аннулирования паспортов подростков, чтобы предотвратить их присоединение к террористическим группировкам, а также вводя запрет на работу с детьми и уязвимыми людьми для тех, кто имеет судимость по статьям, связанным с терроризмом и экстремизмом. Ранее оно внесло в парламент проект закона, обязывающий компании связи хранить в течение 12 месяцев данные о телефонных контактах и интернет-активности своих клиентов. На борьбу с терроризмом дополнительно выделяются средства контрразведке МИ-5, внешней разведке МИ-6 и электронной разведке, штабу правительственной связи⁵⁰.

Правительство Дании предложило пакет антитеррористических мер, включающий 12 конкретных инициатив, осуществление которых обойдётся почти в 1 млрд крон (более 150 млн долл.) с целью укрепления Службы безопасности и контрразведки и Национальной полиции. В том числе выделены сред-

⁵⁰ Базаркина Д.Ю. Борьба с терроризмом в Великобритании // Современная Европа. 2015. №1. С. 45-55.

ства и на охрану датского карикатуриста Курта Вестергора.

Министр внутренних дел Болгарии Румяна Бычварова представила новую стратегию, направленную на борьбу с радикализацией и терроризмом, разработанную после терактов в Париже. Её выполнение рассчитано на период с 2015 по 2020 гг.

После январского теракта власти Парижа запретили съёмки на открытом воздухе на улицах города сцен фильмов-боевиков, в которых участвуют актеры в форме полицейских, армии или служб безопасности. Запрет вызван опасениями, что актёров в форме могут принять за настоящих стражей порядка и тогда они могут стать мишенями для террористов, также они могут запутать обычных жителей города.

За несколько прошедших лет был принят ряд законодательных мер, в частности, в отношении внесения новых данных в Шенгенскую информационную базу; систем въезда/выезда и авторизации въезда в Шенгенскую зону (*ETIAS*); регулярных проверок на внешних границах, в т.ч. граждан ЕС; совместимости информационных систем ЕС⁵¹.

В последнее время в стратегии и тактике борьбы с терроризмом в России, странах Западной Европы делаются акценты на значительное усиление роли гражданского общества, которое одновременно является источником терроризма, объектом и главной силой противодействия терроризму. В этих условиях духовная, идеологическая основа гражданского общества возрастает. И от того, куда она будет направлена, во многом зависит эффективность борьбы с терроризмом. Это будет или нейтральное к нему отношение, или прямая его поддержка.

В условиях нарастания террористической угрозы требуется дальнейшее объединение усилий международных организаций, спецслужб и правоохранительных органов всех стран мира, включая регулярный обмен теоретическим и практическим опытом противодействия терроризму и экстремизму, а также подходами к укреплению в общественном сознании неприятия ультрарадикальных способов достижения личных и политических целей.

⁵¹ Council of the EU. Joint statement by the EU home affairs ministers on the recent terrorist attacks in Europe. 13.11.2020. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/13/joint-statement-by-the-eu-home-affairs-ministers-on-the-recent-terrorist-attacks-in-europe/> (дата обращения 28.01.2021).

Общей задачей должна стать координация действий для пресечения деятельности структур и лиц, осуществляющих вербовку и направление граждан наших государств в лагеря подготовки боевиков, а также пресечение каналов их финансирования.

Борьба с терроризмом предполагает ответить на вопрос «Чему отдать предпочтение – безопасности или правам человека?». В России, на наш взгляд, отдали первенство безопасности. Европа ещё не ответила на этот вопрос, этому порой мешает гражданское общество и европейские ценности. В связи с этим можно согласиться с О.Ю. Потемкиной, которая отмечает, что «общественное мнение в европейских странах не готово поступиться правами и свободами даже в нынешних условиях. Многие законодательные и практические инициативы Комиссии в данном направлении вызывают резкую критику Европарламента, экспертов и правозащитников. Необходимость проверки новых инструментов на предмет их соответствия фундаментальным принципам охраны свобод и прав граждан ограничивает способность Евросоюза быстро реагировать на повышение угрозы безопасности»⁵².

В сложившихся обстоятельствах гражданское общество в России имеет возможность предлагать новые концептуальные подходы, модели и элементы национальной и международной стратегий борьбы с терроризмом, его институтам принадлежит ведущая роль в консолидации всех здоровых сил в обществе в создании единого фронта антитеррористических сил.

ГЛАВА 2. СТРУКТУРА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕГО ОРГАНИЗАЦИЙ (НА ПРИМЕРЕ ГЕРМАНИИ, ИТАЛИИ, ИСПАНИИ)

2.1. Роль государства в регулировании гражданского общества: парадоксы немецкой политики

Современная объединённая Германия прочно ассоциируется с демократическим правовым государством и развитым гражданским обществом. Её имидж выгодно отличается от многих

⁵² Потемкина О.Ю. Усиление угрозы терроризма в Европе и ответ ЕС // Современная Европа. 2017. №3. С. 17-27.

других стран и вызывает у стороннего наблюдателя уверенность в том, что права немецких граждан не только закреплены в Основном законе – Конституции ФРГ, но и прочно укоренены в партийно-политической системе, при которой государство заботится о своих гражданах, фактически находясь у них «на службе». Такое впечатление складывается во многом благодаря эффективному функционированию многочисленных неправительственных (НПО) и некоммерческих организаций (НКО) как внутри страны, так и за рубежом. Современная Германия целенаправленно и последовательно делает ставку во внешней политике на использование «мягкой силы», основу которой составляют НПО, включая партийно-политические фонды. И хотя изначально авторами концепции «мягкой силы» были американцы, немцы сумели её усовершенствовать с учётом своего исторического опыта и особенностей государственного строя. В значительной степени такое удачное сочетание теории и практики стало возможно благодаря взаимодействию государства и науки, существованию в Германии сильной правовой и политико-философской научной школы, которая опирается на традиции и опыт предыдущих поколений.

Великие немецкие философы XVIII – первой половины XIX в. И. Кант и Г. Гегель внесли огромный вклад в создание и развитие теории взаимодействия гражданского общества и государства, основу которых составляют личная ответственность и конфликт интересов – между государством и обществом, между индивидуумами⁵³. Вопрос - как достичь баланса, и что представляет из себя «идеальный баланс» - до сих пор волнует немецких учёных и политиков. Вместе с развитием общества и государства совершенствуются и концепции их взаимодействия, отражая особенности времени. Известный принцип: сильное гражданское общество возможно только при сильном государстве – можно трактовать по-разному в зависимости от истори-

⁵³ И. Кант (1724–1804 гг.) проанализировал основные принципы и законы развития социального бытия в трудах «Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане», «Об изначально злом в человеческой природе», «К вечному миру», «Метафизика нравов», «Критика чистого разума». Наиболее известные произведения Г.В.Ф. Гегеля (1770–1831 гг.): «Философия духа», «Философия права», «Философия истории», «Эстетика».

ческого периода и особенностей политического устройства. «Сильное государство» – какое оно? То, которое не боится своих граждан и потому создаёт все необходимые условия для их самоорганизации и реализации, а если чрезмерная гражданская активность приведёт к не желаемым для власти последствиям? Особенно актуальным этот вопрос стал в период пандемии *COVID 19*. Тогда правительство очень сильно ограничило права и мобильность граждан, что, по мнению некоторых исследований, отрицательно сказалось на развитии ГО и привело не только к протестам, но и к необходимости переосмысления общественного договора между властью и обществом⁵⁴.

Ещё в начале XIX в. немецкие политические философы искали ответ на вопрос, как помочь государству направить «гражданскую энергию» – потенциальный источник конфликта – в позитивное, или нейтральное для него русло. Неслучайно, право на ассоциацию (на создание общественных объединений) присутствует в немецком законодательстве давно, а его основой стали т.н. «союзы, которые изначально получили большое распространение в спорте и музыке – областях далёких от политики. Современная немецкая политическая элита также уделяет большое внимание взаимодействию с гражданским обществом по разным причинам: для достижения общего блага и консенсуса, улучшения собственного имиджа и авторитета, сохранения власти, понимания зарождающихся тенденций в развитии общества, привлечения нового электората и т.д.

Так, А. Меркель (ХДС/ХСС), будучи канцлером Германии на протяжении 16 лет (с 2005 по 2021 г.), создала в 2014 г. специальную рабочую группу для укрепления своего положения в обществе в качестве надпартийного политика, лидера нации⁵⁵. В её состав вошли социальные психологи, лучшие немецкие специалисты по психологии масс. Помимо конъюнктурной задачи – создания благоприятного имиджа канцлера, они должны

⁵⁴ Hummel S., Pfirter L., Roth J., Strachwitz R. Was heißt Zivilgesellschaft in Europa? Grundlage für die internationale Zusammenarbeit. (ifa-Edition Kultur und Außenpolitik. Institut für Auslandsbeziehungen). Forschungsbericht. Stuttgart, 2020. S. 4. DOI: 10.17901/AKBP1.11.2020

⁵⁵ Эта группа была создана в структуре ведомства канцлера и подчинялась лично А. Меркель.

были разработать механизмы, с помощью которых немецкое общество функционировало бы себе во благо, т.е. помогало себе само. В результате появилась концепция «гражданского диалога», главный девиз которого: «хорошо жить в Германии». Например, для профилактики заболеваний полезно заниматься спортом, что должно привести в итоге к снижению нагрузки на систему здравоохранения и страхования, увеличить работоспособность граждан. Следовательно, нужно превратить занятия фитнесом в модный тренд⁵⁶. Фактически создание группы стало попыткой канцлерин наладить систему мягкого управления обществом с целью заботы о нём, с одной стороны, и презентации себя понимающим и хорошим лидером, с другой. В период своего правления А. Меркель активно и регулярно использовала практику взаимодействия с гражданским обществом в формате т.н. «общественного диалога» – конференций, создания специальных платформ для обсуждения различных актуальных тем: от миграции, интеграции до цифрового развития и новой «зелёной» энергетики⁵⁷.

Её предшественник на посту канцлера социал-демократ Г. Шрёдер (1998–2005гг.) одобрил создание специальных «комиссий по этике» при бундестаге, в состав которых вошли учёные и представители общественности. Задачей двух комитетов стало изучение последствий глобализации и перспектив развития гражданской активности. Их отчёты, в которых центральное место занимает анализ деятельности и особенностей функционирования немецких НПО и НКО, были презентованы в 2002 г. и до сих пор являются основным источником для понимания государственного подхода к развитию гражданского общества и роли неправительственных организаций в ФРГ⁵⁸.

⁵⁶ Alexander R. Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Inneren der Macht, Siedler, München, 2018. S. 25.

⁵⁷ Например, ежегодно проводились т.н. «исламские конференции», в которых активно принимали участие местные диаспоры и религиозные организации.

⁵⁸ Bericht der Enquete-Kommission «Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements. Bürgerschaftliches Engagement». Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Deutscher Bundestag Drucksache 14/8900, 14. Wahlperiode 03.06. 2002, Eingesetzt durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 15. Dezember 1999 – Bundestagsdrucksache 14/2351 (Доклад комиссии Энквете «Будущее гражданской активности»). На пути к будущему дееспособному гражданскому обществу. Немецкий бундестаг, выпуск 14/8900, 14-й избирательный пери-

Красно-зелёная коалиция во главе с Г. Шрёдером занялась изучением вопроса гражданской активности в условиях глобализации не случайно. Экономические вызовы, связанные с объединением Германии, рост безработицы, влияние развития мировой экономики привели страну к серьёзному структурному кризису. В сложившихся условиях социал-демократы были вынуждены посягнуть на одну из базовых основ немецкой партийно-политической системы – «социальное государство» и начать проводить совершенно не свойственную им политику – «Повестка дня 2010», которая предусматривала сокращение социальных пособий и уменьшение государственной поддержки. Это означало отход государства от привычной для немецких граждан системы «социальной справедливости» и перенос большей ответственности на самих граждан и, как следствие, на их объединения.

К тому же оказалось, что включение в состав ФРГ бывших земель ГДР не означало автоматического переноса существовавшей в Западной Германии модели взаимоотношений ГО и государства. Само общество в бывшей ГДР было организовано по-другому. Новые граждане нуждались не только в политико-экономической интеграции, необходимо было помочь им адаптироваться к западной культуре, изменить способ мышления в сторону большей ответственности и инициативы. Требовалось заключить «новый общественный договор», который объединил бы восточных и западных немцев, стал основой для процветания объединённой Германии.

В документах 2002 г. прямо говорится о необходимости пересмотра «общественного договора» между государством и обществом и отказа от «адресной финансовой помощи» организациям с целью создания устойчивой системы взаимодействия, при которой ГО будет всесторонне включено в политическую систему Германии, особенно на муниципальном уровне. С этой целью всё принимаемые законы должны учитывать позицию НПО, действующих в этой сфере. ГО, рассматривается комиссией как «социальный клей» немецкой демократии, а государство – как «поддерживающее» и стимулирующее «гражданскую активность». При этом авторы концепции признают, что ГО в

од 03.06.2002. Комиссия была создана 15 декабря 1999 г.).

идеальном – научно-философском варианте не может существовать на практике, т.к. оно нуждается в финансовой поддержке государства или бизнеса. Призыв к дебиюрократизации выстроенной системы тоже наивен, бюрократический контроль можно и нужно уменьшать, но совсем отменить невозможно, ибо именно чиновники поддерживают рамочные условия для функционирования ГО. Авторы доклада рекомендовали правительству создать в Германии «культуру поощрения», признания важности деятельности НПО и добровольного участия граждан в общественной жизни. «Добровольчество» и волонтерство должны стать почетным занятием⁵⁹.

Этот тезис о волонтерстве был особенно актуален в начале 2000-х гг. на фоне роста безработицы и сокращения социальных пособий, когда государству было выгодно, чтобы граждане сами находили себе применение и продолжали трудиться, а не участвовали в забастовках. При этом в новых федеральных землях гражданская активность и уровень волонтерства оказались заметно ниже, общественные организации насчитывали меньше членов, а основной формой гражданского участия стали клубы. В целом положение в Восточной Германии характеризовалось высокой безработицей, что фактически стёрло границы между волонтерством и оплачиваемой работой. Поэтому, по мнению комиссии, «поспешная передача зарекомендовавших себя на “Западе” моделей» функционирования ГО не могла улучшить ситуацию⁶⁰. Требовалось заключить «новый общественный договор», который способствовал бы укреплению единства Германии и стал основой для будущего развития страны независимо от того, какая политическая сила её возглавляет.

Сегодня в ФРГ работа волонтером получила широкое распространение и признание прежде всего среди молодежи – студентов и школьников. Молодые люди не только проходят стажировки в НПО, выбирают их основным видом деятельности после окончания вузов, но и активно разрабатывают проекты сами, которые часто направлены на оказание помощи своим свер-

⁵⁹ Bericht der Enquete-Kommission «Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements. Bürgerschaftliches Engagement». Op. cit. S. 24.

⁶⁰ Op. cit. S. 26.

стникам. В ведущих немецких университетах есть специальные учебные программы, посвящённые изучению деятельности неправительственных организаций.

Научный и государственный подход к ГО

В немецкой политической науке существует множество трактовок и концепций гражданского общества. Например, в справочнике «Малый лексикон политики» гражданское общество представляет собой «совокупность коллективных действий и публичного дискурса между частной сферой и государством. Ядро ГО составляют многочисленные организации, также конкурирующие между собой, которые ведут дела относительно автономно и формулируют свои материальные и нематериальные интересы»⁶¹. Известный немецкий историк Ю. Коцка⁶² описывает ГО как «пространство социальной самоорганизации между государством, экономикой и частной сферой, область действий ассоциаций, кружков, социальных движений и неправительственных организаций»⁶³. Исследовательница А. Циммер видит в ГО образец социального взаимодействия, статус-кво, альтернативу, к которой следует стремиться, форму общественной самоорганизации»⁶⁴, в то время как её коллега В. Кляйн понимает под ГО «общественную сферу вне государства, но не вне политики, в которой действуют общественные ассоциации – объединения граждан на добровольной основе, они оказывают влияние на формирование политического мнения»⁶⁵.

⁶¹ Такое толкование гражданского общества представил французский учёный Тьерри в 2001 г. Цит. по: Nohlen, Dieter (Hrsg.) (2001): *Kleines Lexikon der Politik*. Bundeszentrale für politische Bildung, 2001. S. 593.

⁶² Юрген Коцка (Коска) – немецкий историк, профессор Свободного университета г. Берлин, бывший президент Берлинского исследовательского центра социальных наук (2001–2007 гг.), авторитетный учёный в сфере новой социальной истории (прим. авт.).

⁶³ Kocka Jürgen. Das Bürgertum als Träger von Zivilgesellschaft: Traditionslinien, Entwicklungen, Perspektiven. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): *Bericht der Enquete-Kommission «Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements»*. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, 14/8900. S. 15-22.

⁶⁴ Wolf André Christian, Zimme, Annette. *Lokale Engagementförderung. Kritik und Perspektive*. Wiesbaden: Springer, VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie), 2012. S. 16.

⁶⁵ Klein Ansgar. *Zivilgesellschaft/Bürgergesellschaft*. In: Thomas Olk, Birger Hartnuß (Hrsg.): *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement*. Weinheim, 2011. S. 29.

По мнению исследователей Института международных отношений г. Штутгарт, роль и задачи НПО в XXI в. изменились⁶⁶. Они всё чаще участвуют в преобразовании общественного пространства наравне с государством, взаимодействуя с ним как партнёры и конкуренты одновременно. Гражданское общество давно вышло за пределы национальных границ. Для его организаций всё больше характерен миссионерский подход – объединение ради миссии, а не достижения целей регионального значения. Это означает, что ГО превратилось в «фактор силы» и уже не исчезнет с исторической сцены. Политика «кнута и пряника» может расколоть гражданское общество и сделать его формально независимым, но на деле «послушным», которое ориентируется в своей деятельности прежде всего на материальное поощрение. Поэтому ГО следует рассматривать не как пространство между государством и рынком, а как самостоятельный и неотъемлемый элемент и выстраивать с ним стратегический диалог на равноправной основе. Особенно, если Германия стремится сохранить свою позицию лидера в обозримом будущем⁶⁷.

Государственный подход к пониманию сути и роли гражданского общества в современных условиях отличается от научного. По мнению федерального министерства экономического сотрудничества и развития, немецкие политологи рассматривают ГО прежде всего как компонент, который необходим для достижения идеального плюралистического общества. Поэтому правительство трактует ГО более широко как «всю активность граждан страны, которая реализуется в союзах, объединениях и различных формах от инициатив до движений. И включает в себя все виды деятельности, которые не приносят прибыль и независимы от партийно-политических интересов»⁶⁸.

⁶⁶ В 2020 г. немецкие эксперты С. Хуммель, Л. Рот, Р. Штрахвитц провели для Института международных отношений (г. Штутгарт) аналитическое исследование: «Что означает гражданское общество в Европе? Основа для международного сотрудничества». Они предложили использовать в научном дискурсе подходы и определения международной общественной организации «CIVIC-US», которая регулярно публикует материалы о состоянии ГО в 196 странах.

⁶⁷ Hummel S., Pflirter L., Roth J., Strachwitz R. Was heißt Zivilgesellschaft in Europa? Grundlage für die internationale Zusammenarbeit. (ifa-Edition Kultur und Außenpolitik. Institut für Auslandsbeziehungen). Forschungsbericht. Stuttgart, 2020. S. 14-17. DOI: 10.17901/AKBP1.11.2020

⁶⁸ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Zivil-

До сих пор правительство Германии ведёт диалог с гражданским обществом при помощи департаментов отдельных министерств: внутренних дел, экономического сотрудничества и развития, иностранных дел и частично министерства обороны, которое агитирует граждан служить в армии. Однако общего стратегического диалога, по мнению экспертов, нет. Так, комиссия по этике, созданная при канцлере ФРГ А. Меркель в 2009 г. после трёх лет исследования немецкого общества и роли государства в его регулировании, пришла к выводу, что в Германии до сих пор не сформирована цельная профессиональная концепция гражданского общества⁶⁹.

Комитет рекомендовал правительству развивать «культуру совместной ответственности», в которой «гражданская активность – это добровольная совместная ответственность в общественном пространстве». Она отражает и признаёт обязанности гражданина по отношению к обществу и направлена на благо общества. Основными элементами данной концепции по-прежнему остаются ГО, государство и бизнес, которому отводится более значимая роль в этой системе. Если канцлер ФРГ Г. Шрёдер наделял активизирующей функций прежде всего государство, то А. Меркель стремилась активизировать предпринимательское сообщество, объективно полагая, что именно оно обладает организаторскими и финансовыми преимуществами и потому может стать движущим фактором ГО, проявив свою «социальную ответственность»⁷⁰.

По мнению современных немецких экспертов, немецкому правительству необходимо усилить координацию между ведомствами и выстроить устойчивую систему работы с ГО на всех уровнях государственной вертикали от коммунального, земельного, федерального до международного. Гражданское общество сегодня – такая же опора государства, как культура и образование. Повышение внешнеполитической значимости ФРГ и пре-

gesellschaft. URL: <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/zivilgesellschaft-14976> (дата обращения 10.04.2023).

⁶⁹ Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Erster Engagementbericht – «Für eine Kultur der Mitverantwortung». Bericht der Sachverständigenkommission und Stellungnahme der Bundesregierung. Drucksache 17/10580, 23.08.2012. S. 479.

⁷⁰ Ibid. S. 526.

вращение её в ключевую фигуру не только на европейской, но и международной арене требует от нового канцлера О. Шольца (СДПГ, с 2021 г.) пересмотра подхода к организациям гражданского общества и обновления концепции «гражданского договора», в котором большое внимание будет уделено интеграции мигрантов.

Таким образом, подходы к ГО и неправительственным организациям в науке и политике отличаются. При этом правительство объединённой Германии активно сотрудничает с экспертами и общественными деятелями в поисках наиболее подходящей и эффективной формы диалога власти и общества. Концепции «общественного договора», разработанные в периоды канцлерства Г. Шрёдера и А. Меркель не противоречат, а взаимодополняют друг друга. Коалиции О. Шольца ещё предстоит провести всесторонний анализ особенностей развития современного немецкого общества и предложить своё видение его взаимодействия с государством с учётом сложившихся международных реалий и внутренних вызовов: последствия борьбы с пандемией *COVID-19*, рост доли мигрантов среди немецкого населения, изменения на внешнеполитической арене и раскол общества по вопросу военной помощи Украине и роли ФРГ в противостоянии с Россией.

2.2. Концепция НПО в политике и науке: немецкая модель

Ключевым элементом в современных немецких теориях гражданского общества являются ассоциации или организации граждан, действующие на добровольной основе, независимые от государства, но влияющие на формирование политического дискурса. Поскольку общепринятого определения неправительственной организации нет ни в политической, ни в академической дискуссии, представляется целесообразным выделить её основные признаки и разграничить с другими близкими/родственными терминами, которые применяются как в науке, так и в государственных документах. Как правило, «НПО» часто используют в тематическом контексте вместе с «гражданским обществом», «социальным движением», «третьим сектором» и «социальным капиталом» (классификацию НПО см. в табл. 1).

Таблица 1

Дифференциация термина «НПО»

Термины, относящиеся к НПО	Примеры организационных форм НПО
Организация «третьего сектора»; Некоммерческая организация; Добровольная организация; Организация гражданского общества; Массовая организация; Организация общественного движения; Частная добровольная организация; Организация самопомощи; Негосударственные суб-екты	«Международная неправительственная организация, дружественная к бизнесу»; «Организация социального обеспечения»; «НПО, оказывающая техническую помощь»; «Организация третьего сектора»; «НПО, управляемая государством»; «НПО, организованная донорами»; «Международная НПО»; «Квазиавтономная НПО»; «Организация гражданского общества»; «Экологическая НПО»; «Северная НПО» (в сфере политики развития); «Южная НПО» (в сфере политики развития); «Партийная НПО»; «Организация социальных изменений»; «Транснациональная НПО»; «Организация поддержки широких масс»; «НПО по защите интересов рынка»; «Неправительственная организация развития»; «Правозащитная организация»; «Благотворительная организация»

Источник: www.https://en.wikipedia.org/wiki/Non-governmental_organization, дополнено автором.

Общим для всех понятий является точка отсчёта «промежуточного пространства» – пространства между государством, рынком и частной сферой. И хотя эти термины часто пересекаются, важно понимать их отличие. Эксперты рассматривают *гражданское общество* как сферу действия добровольных объединений граждан для достижения определённых целей между государством, рынком и частным сектором, в то время как под «*третьим сектором*» понимают добровольную, неправительственную сферу социальных услуг, а под *социальными движениями* – неформальную, коллективную, мобилизующую деятельность с целью изменения социальных структур. *Социальный капитал* – термин, введённый в 1980-е г., характеризует как частный, так и общественный социально-интегративный капитал: ресурсы, основанные на доверии, общих нормах и ценностях, а также социальных сетях (объединениях)⁷¹. Таким образом, социальный капитал можно понимать, с одной стороны, как условие для входа в «третий сектор», а с другой, – как его продукт, в создании ко-

⁷¹ Stickler Armin. Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen und Global Governance. Eine kritische Bestandsaufnahme. Bielefeld: Transcript, 2005. S. 94.

Таблица 2

Термин НПО в науке: подходы к определению

Авторы	Элементы	Основная характеристика	Разграничения/отличительные черты
Glagow, 1993	посредник; некоммерческий; добровольно-альтруистический, благотворительный характер; независимость от государства/правительства	некоммерческая добровольная независимая	некоммерческая; добровольная
Weiss/Gordenker, 1996	добровольное формальное объединение общественных сил; отсутствие погони за экономической выгодой; гуманистические и универсалистские принципы; попытка повлиять на государственных деятелей и политиков	некоммерческая; добровольная	формальная; гуманитарные цели; поиск влияния
Hirsch, 1993	формально частная, некоммерческая; воспринимается как защищающая интересы; организационно и финансово независима от государства и бизнеса; профессиональная, постоянно действующая организация	некоммерческая; независимая; постоянная; интересы третьих лиц	постоянная; независимая; защита интересов
Take, 2002	независимость от государства/правительства; некоммерческий характер; только представление общественных интересов; универсальные принципы и благотворительность; политическая цель; добровольный приток ресурсов	независимая; некоммерческая; защита интересов; влияние на политику	независимость; политическое влияние
Kohler-Koch, 2011	негосударственная; не ради прибыли; добровольная ассоциация; мирный и публичный характер; ориентация на общее благо	некоммерческая; добровольно; общее благо	публично; мирный
Bieth 2012	добровольность; посредник; иностранная помощь; благотворительный статус; независимость от государства и правительства; постоянная организационно-штатная структура; многонациональность; организационное место/офис; радиус действия	независимая; добровольная	посредник; многонациональный состав; формальная организация
Hummel S., Pfrirer L., Roth, J. Strach-Strachwitz R., 2020	добровольность; эмпатия; «дарение» своего времени, идей, активов; субъективный общественный интерес, направленный на достижение общего блага; первичная ориентация на определённую цель; миссия; отказ от распределения прибыли между членами и/или собственниками	добровольная; общественное благо; некоммерческая	миссия; «фактор силы»; влияние, преобразование общественного пространства

Источник: составлено автором по Leonie K. Otten. Der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen auf entwicklungspolitische Finanzentscheidungen von Bundesregierung und Parlament. Eine empirische Untersuchung der 14. bis 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages Inaugural-Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades einer Doktorin der Sozialwissenschaften der Universität Mannheim, 20.12.2016; Hummel S., Pfrirer L., Roth J., Strachwitz R. Was heißt Zivilgesellschaft in Europa? Grundlage für die internationale Zusammenarbeit (ifa-Edition Kultur und Außenpolitik. Institut für Auslandsbeziehungen). Forschungsbericht. Stuttgart, 2020.

торого активное участие принимают в т.ч. неправительственные организации.

Анализ определений, приведённых в табл. 2, показывает, как менялись подходы к роли НПО с течением времени, и позволяет выделить главные/базовые характеристики неправительственных организаций: 1) *добровольность*, 2) *независимость* (от государства/правительства), 3) *ориентация на общее благо*, 4) *некоммерческий характер*. Часто, но не во всех концепциях, появляются элементы постоянства и признаки формальной организации. Примечательно, что альтруистическая установка упоминается изредка, в то время как стремление к политическому влиянию постепенно признаётся в качестве одной из целей НПО, что значительно расширяет сферу действий неправительственных организаций и увеличивает их значимость как для гражданского общества, так и для государства. Учёные не пришли к единому мнению в вопросе, должна ли НПО представлять интересы входящих в её состав членов или только третьих лиц. На наш взгляд, это частный вопрос, который больше имеет отношение к классификации.

Для нас наибольший интерес представляет анализ политического или «государственного подхода», т.к. именно он поможет лучше понять специфику взаимоотношений немецкого государства и гражданского общества, выявить его особенности.

Термин «неправительственная организация» впервые был использован в 1945 г. в ст. 71 Устава Организации Объединённых Наций и закреплял участие неправительственных организаций в системе ООН (в частности, в её Экономическом и Социальном совете ЭКОСОС). ООН приняла широкое определение НПО, охватывающее все международные организации, не «созданные на основе правительственного соглашения», включая университеты, деловые и промышленные ассоциации, церковные организации и муниципалитеты. Подход Всемирного банка существенно отличается и ориентируется на общее благо, к которому должны стремиться НПО. К ним относятся организации, которые полностью или в значительной степени независимы от правительств, занимаются деятельностью, направленной на облегчение страданий, продвижение интересов бедных, защиту

окружающей среды, предоставление основных социальных услуг или занимаются развитием общества»⁷².

Стремление к достижению общих целей должно быть существенной характеристикой НПО как части гражданского общества и в понимании комиссии ЕС. При этом Комиссия проводит различие между т.н. «оперативными НПО», которые предоставляют услуги, и «правозащитными НПО», цели которых позволяют им оказывать влияние на политику. В целом и те, и другие организации, по мнению Комиссии, представляют группы интересов⁷³. Следовательно, занимаются лоббированием.

В документах немецкого парламента нет чёткого определения НПО. В 2002 г. в бундестаге были созданы две специальные «комиссии по этике», которые должны были изучить последствия глобализации и будущее гражданской активности. В своих отчётах они концентрируются на особенностях деятельности НПО. Так, по мнению комиссий, основной отличительной чертой немецких неправительственных организаций является *«политическая активность без правовых полномочий – без возможности использовать общепринятые политические инструменты»*⁷⁴. Их деятельность так же, как и гражданских ассоциаций базируется на принципах добровольности и самоорганизации. Для них характерна «политическая независимость, общественная активность, в т.ч. правозащитная, поддержка инициатив на низовом уровне». Таким образом, нижняя палата парламента ФРГ выделяет среди множества союзов и объединений неправительственные организации, которые своей деятельностью оказывают влияние на политику государства, не имея при этом в своём распоряжении традиционного набора инструментов.

⁷² Цит. по: Leonie K. Otten «Der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen auf entwicklungspolitische Finanzentscheidungen von Bundesregierung und Parlament». 2016. S. 28.

⁷³ Europäische Kommission. URL: [www.http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/ngo/docs/communication_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/ngo/docs/communication_en.pdf) (дата обращения 10.04.2023).

⁷⁴ Bericht der Enquete-Kommission «Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements. Bürgerschaftliches Engagement». Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft., Deutscher Bundestag Drucksache 14/8900, 14. Wahlperiode 03.06.2002, Eingesetzt durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 15. Dezember 1999 – Bundestagsdrucksache 14/2351. S. 439.

Правовые аспекты деятельности НПО

Право на ассоциацию (на создание общественных объединений) имеет в немецком законодательстве давние традиции. Упоминание о праве на объединение содержалось в Конституционной хартии Пруссии 1850 г. (ст. 30)⁷⁵. В Веймарской конституции Германской империи 1919 г. это положение получило более развёрнутую формулировку. Так, в ст. 124 было указано: «Все немцы имеют право образовывать союзы или общества в целях, не противных уголовным законам. Это право может подвергаться ограничению мерами принудительного характера. Для религиозных союзов действуют те же постановления. Приобретение правоспособности предоставляется каждому союзу соответственно предписаниям гражданского права. Союзу не может быть отказано в правоспособности на том основании, что он преследует политическую, социально-политическую или религиозную цель»⁷⁶.

В Основном законе ФРГ 1949 г.- действующей конституции Германии - указано, что все немцы имеют право создавать союзы и общества. Кроме того, каждому гражданину и представителям всех профессий гарантируется право на образование объединений в целях сохранения и развития трудовых и экономических отношений (ст. 9)⁷⁷. Положения о создании союзов регулируются гражданским (§21-79 Гражданского Кодекса) и публичным правом («Закон о регулировании общественного права на объединения»).

Наиболее распространённые правовые формы объединения граждан в Германии – зарегистрированный союз и фонд. В большинстве случаев зарегистрированный союз является т.н. «идеальным союзом», т.к. не преследует коммерческие цели⁷⁸. Фонд – это общественная организация, которая использует свой устав-

⁷⁵ Конституционная хартия Пруссии (31 января 1850 г.). URL: [www.http://pnu.edu.ru/faculties/full_time/uf/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzio60](http://pnu.edu.ru/faculties/full_time/uf/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzio60).

⁷⁶ Конституция Германской империи (Веймарская) от 11 августа 1919 г. URL: [www.http://pnu.edu.ru/faculties/full_time/uf/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzio64](http://pnu.edu.ru/faculties/full_time/uf/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzio64).

⁷⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 9. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_9.html (дата обращения 10.04.2023).

⁷⁸ Некоммерческие объединения в Германии. URL: [www.https://vzagranke.ru/osobennost/nekommercheskie-obedineniya-v-germanii-soyuz-blagotvoritelnosti-i-biznesa.html](https://vzagranke.ru/osobennost/nekommercheskie-obedineniya-v-germanii-soyuz-blagotvoritelnosti-i-biznesa.html) (дата обращения 10.04.2023).

ной капитал (пожертвованный или переданный ей в управление) для решения социально значимых задач⁷⁹. В отличие от союза, контролируемого только налоговой службой, деятельность фонда подлежит надзору государства. Фонд может быть основан как частным лицом, так и коммерческой, политической или церковной организацией⁸⁰. На сегодняшний день в ФРГ зарегистрировано около 23 тыс. подобных организаций⁸¹.

Оба вида объединений могут добиться статуса «общественно полезной организации», который утверждает налоговая служба, опираясь на цели устава НПО. На основании этого статуса они получают налоговые льготы, а также право предоставлять своим донорам справки о пожертвовании, позволяющие снизить налоги.

Свобода каждого гражданина Германии организовать союзы, к которым относятся НПО и НКО, является одной из ключевых основ немецкой политической системы и культуры. Она обеспечивает немецким неправительственным организациям широкую свободу действий внутри страны. В частности, они не обязаны (но могут сделать это по собственному желанию) разглашать информацию о своих членах, их контактах и зарубежных источниках финансирования⁸². Интересно, что, отвечая на вопрос депутатов о целесообразности контроля над финансированием НПО из-за рубежа, Научная служба бундестага указала на «тщетность» поиска конечного источника. Потому что тот, кто захочет себя скрыть, может сделать это через подставные европейские организации с хорошей репутацией. Поэтому, не

⁷⁹ Фонды в Германии. URL: <https://www.dw.com/ru/справка-фонды-в-германии/a-4230806> (дата обращения 10.04.2023).

⁸⁰ Может вызвать путаницу тот факт, что слово фонд употребляется как часть названия организации. Например, Фонд им. Конрада Аденауэра, несмотря на то, что называется «фондом», юридически является зарегистрированным союзом.

⁸¹ Leonie K. Otten «Der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen auf entwicklungspolitische Finanzentscheidungen von Bundesregierung und Parlament», Eine empirische Untersuchung der 14. bis 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages Inaugural-Dissertation zur Erlangung des akademischen Gradeseiner Doktorin der Sozialwissenschaften der Universität Mannheim, 30.12.2016. S. 42.

⁸² Ausländische Finanzierung von Vereinen. 2017 Deutscher Bundestag. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/503054/a56819274770f6a27539103b441f3111/WD-3-032-17-pdf-data.pdf> (дата обращения 10.04.2023).

имея возможности чётко отследить «нежелательных» инвесторов, немецкое государство сосредоточилось на проверке соответствия деятельности НПО и НКО закону – главное, чтобы она осуществлялась в рамках немецкого законодательства. Правительственные органы контролируют также качество услуг, которые предоставляют НПО, проверяют отчёты о проектах, на которые были выделены гранты из государственных средств. Взаимодействие власти и общественных организаций происходит не только через публичный диалог, СМИ, но и за счёт консультаций правительственных структур с представителями НПО, участие в специальных комиссиях и других форматах, инициаторами создания которых, как правило, выступают органы власти. Контроль бундестага над НПО ограничивается запросами федеральному правительству о деятельности этих организаций.

Особенности функционирования немецких НПО

Анализ огромного массива данных об НПО и НКО в Германии, позволяет с уверенностью утверждать, что *основой взаимодействия государства и неправительственных организаций является принцип субсидиарности* – базовый принцип федерального устройства немецкого государства. Это означает, что те задачи, которые можно решить на низовом уровне, например, на уровне коммуны, должны решаться на этой стадии. И только если они требуют более сложного комплексного подхода, то переходят на следующий административный уровень, например, города, затем земли или федерации. Таким образом, НПО часто действуют в тех областях, в которых государство «не успевает» охватить все сферы жизнедеятельности общества, или ему по определённым причинам сложно проявлять свою активность.

Так, например, благодаря немецким партийно-политическим фондам и другим неправительственным организациям, которые работают за рубежом, немецкое правительство всегда располагает возможностью установить контакт фактически с любой политической силой, в т.ч. оппозиционной. Известны случаи, особенно в странах третьего мира, когда после переворота у ФРГ складывались хорошие отношения с новым правительством. Партийно-политические фонды – это не просто базовый элемент «мягкой силы» Германии, особенность партийно-политической

системы, это её сильная сторона, преимущество. При этом государство готово оказывать финансовую поддержку гражданским объединениям и ассоциациям.

Вопрос финансирования НПО очень сложный. Ключевой составляющей современных теорий гражданского общества и НПО является их независимость, прежде всего от государства, т.к. только независимые организации могут добросовестно отстаивать интересы граждан перед властными структурами, позволить себе вступать с ним в спор или просто заниматься своей деятельностью в рамках закона без оглядки на позицию государства. Такие независимые – «классические» организации в Германии существуют прежде всего в правозащитной сфере. Они используют частные средства: свои, спонсоров, взносы на благотворительность и благодаря этому действуют самостоятельно. Однако исследование показало, что их количество не так велико, как представлялось.

Немецкие НПО/НКО и государство в большинстве случаев тесно связаны и активно взаимодействуют друг с другом. Более того, многие организации живут за счёт государственной поддержки. Например, партийные политические фонды (от партий, которые более двух сроков избираются в нижнюю палату парламента) финансируются государством до 97,3%⁸³. Организации, которые участвуют в политике развития и выигрывают государственные гранты, вкладывают в проекты 25-30% собственных средств, остальное они получают из бюджета⁸⁴.

Во внутренней сфере государство также выступает активным игроком и поддерживает общественные объединения и ассоциации, прежде всего молодёжные. Многие общины в Германии особенно среди мигрантов не смогли бы осуществлять свои проекты без государственной поддержки. Поэтому уже на

⁸³ Погорельская С.В., Тимошенкова Е.П., Хорольская М.В. «Неправительственные организации Германии: формирование гражданского общества». В: «Греческий сектор» в мире: модели гражданской активности в XX–XI веке». Минобрнауки, ФГБОУ ВО «РГГУ», АНО «Умная цивилизация». М., 2021, С. 202.

⁸⁴ Hermle R. Stellungnahme des Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) // Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Zivilgesellschaft und Entwicklung. Beiträge für eine Anhörung des Deutschen Bundestages über die «Bedeutung der Zivilgesellschaft für nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungsländern». Bonn, 2001. S. 16.

стадии планирования такие организации исходят из того, что будут активно участвовать в конкурсах на получение грантов и, следовательно, сотрудничать с немецким государством. У государственного финансирования НПО есть и другая функция – поощрение, когда организации, уже достигшей значительных результатов, выделяется сравнительно небольшая денежная сумма, которую можно распределить в качестве премии сотрудникам. Такое внимание со стороны государства означает прежде всего признание важности проекта и стимулирует развиваться дальше. Фактически немецкое правительство с помощью финансирования не только оказывает поддержку деятельности НПО, но и направляет его в определённые сферы. Таким образом, немецкая модель сотрудничества государства и ГО базируется на тесном взаимодействии сторон и принципе субсидиарности.

Итак, мы видим, что общего единообразного применения термина НПО нет ни в науке, ни в политике. Можно выделить основные характеристики, по которым в политологическом дискурсе существует широкий консенсус. Это, прежде всего: добровольный характер объединения, самостоятельность (независимость от государства), ориентация на общее благо и некоммерческий подход. Однако если считать ключевым критерием «независимость», что присутствует в большинстве определений, то многие ассоциации и союзы гражданского общества Германии нельзя рассматривать как классические НПО. Большая часть немецких неправительственных организаций, включая религиозные, которые действуют в сфере благосостояния, – в «третьем секторе», а также участвуют в политике развития и сотрудничества, получают значительное финансирование от государства. Поэтому их самостоятельность / полная независимость находится под вопросом. Сюда же следует отнести случаи, когда немецкие организации финансово поддерживает Комиссия ЕС.

Политики и учёные едины в том, что НПО – неотъемлемая и наиболее активная часть гражданского общества. И хотя эти термины часто используются как взаимозаменяемые, понятие ГО шире. Исторически гражданское общество, а вместе с ним и его организации рассматривались как противовес государству и рынку. Сегодня они считаются неотъемлемой частью не-

мецкого демократического общества – «социальным клеем», в задачи которого входят поддержка, дополнения, предложения и мониторинг политики государства. В тех случаях, когда репрезентативные системы отсутствуют или властные структуры не обладают достаточным авторитетом, будь то на уровне ЕС или международных организаций, гражданское общество и НПО берут на себя легитимационную функцию. При этом совместная ответственность государственных органов и НПО не гарантируется конституционным или международным правом.

Многие неправительственные организации Германии образовались из протестных движений. Если рассматривать упрощённо, то от протестного объединения, созданного с целью изменения сложившихся социально-экономических и правовых отношений, они прошли путь к организациям с фиксированной структурой и консультативной компетенцией. И, таким образом, заняли своё место в немецкой политической системе. Современные исследователи НПО в Германии до сих пор в качестве одного из критериев оценки деятельности организации анализируют её «конфликтный потенциал». Степень конфликтности или готовность к протесту НПО является объектом внимания и со стороны правительства ФРГ. Немецкие политологи отмечают, что в отличие от англосаксонской модели взаимодействия НПО и государства, которая базируется на конструктивном подходе, немецкие объединения готовы применять деструктивные (конфликтные или протестные) методы⁸⁵. И хотя сегодня наличие у НПО признаков формальной организации, опыта и авторитета является определяющим критерием, следует признать, что многие из них используют средства и методы социальных движений для того, чтобы заявить о себе и привлечь внимание.

Организации «третьего сектора» действуют как институты самопомощи, часто от имени государства на субсидиарной основе и ориентируются на общее благо. Они необходимы для функционирования общества и создания атмосферы доверия. Одна-

⁸⁵ Leonie K. Otten «Der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen auf entwicklungspolitische Finanzentscheidungen von Bundesregierung und Parlament», Eine empirische Untersuchung der 14. bis 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages Inaugural-Dissertation zur Erlangung des akademischen Gradeseiner Doktorin der Sozialwissenschaften der Universität Mannheim, 2016. S. 282.

ко рамочные условия их действий устанавливаются политически. В то время как политическая система принимает общеобязательные решения и гарантирует их исполнение, т.е. обладает властью, НПО заинтересованы в отстаивании более или менее широко распространённых, неиндивидуальных интересов через участие в государственном регулировании общества. С точки зрения немецкого бундестага, роль НПО заключается не в том, чтобы иметь право голоса при принятии решений, а в том, чтобы быть услышанными: «Только НПО, чья организация и внутренние процессы принятия решений являются прозрачными и честными и не используют какие-либо формы насилия, имеют законное право быть услышанными в качестве заинтересованных сторон в процессе принятия политических решений. Мы однозначно приветствуем приверженность, опыт и консультативное участие таких НПО в различных проблемных областях, в контроле и критике решений, в подготовке законодательства. Такое положительное влияние на расширение сознания общества имеет свою дополнительную значительную ценность»⁸⁶.

Таким образом, можно констатировать, что НПО оказывают влияние на содержание политики немецкого государства, обеспечивают прозрачность и публичность, участвуют в мониторинге политических процессов, повышают осведомлённость граждан о проблемах и помогают в формировании дискурсов. Тем не менее у них нет юридических полномочий контролировать национальные или наднациональные политические решения, что приводит к определённым проблемам и противоречиям с властными структурами. Не имея правоприменительной силы, НПО полагаются на силу лучшего аргумента, свой авторитет и резонанс в обществе. Они выигрывают от «позитивной нормативной предвзятости», т.е. бескорыстной некоммерческой ориентации, которую им часто приписывают наука и общественность. Общество воспринимает НПО как вполне легитимные субъекты, в то время как политика и бизнес считаются не столь

⁸⁶ Bericht der Enquete-Kommission «Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements. Bürgerschaftliches Engagement». Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft., Deutscher Bundestag Drucksache 14/8900, 14. Wahlperiode 03.06.2002, Eingesetzt durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 15. Dezember 1999 – Bundestagsdrucksache 14/2351. S. 476.

надёжными, хотя располагают финансовой и политической силой. Поэтому неправительственные организации в Германии обладают влиянием и моральным авторитетом, несмотря на дефицит реальной власти.

2.3. Гражданское общество в Италии: растущая «третья сила»

Растущая значимость гражданского общества в Италии, как и во многих других странах ЕС, была связана с разочарованием в двух моделях социальной организации: капиталистической, где господствовала невидимая рука рынка, и государствоцентричной (как в социалистических странах), где государственная машина зачастую не справлялась с взятой на себя обязанностью гаранта социальных услуг. Особенно чётко это осознание необходимости в третьей силе – помимо государства и рынка – стало проявляться в 1990-е гг., в период реализации довольно болезненных для общества неолиберальных реформ и сокращения модели государства всеобщего благосостояния. Переход ко Второй республике в середине 1990-х гг., последовавшая за ним эпоха «берлусконизма», а затем и рост популистских партий сопровождалась формированием дискурса о необходимости смены вектора развития. Модель репрезентативной демократии больше не считалась адекватно отражающей интересы всё более фрагментирующегося и мозаичного общества⁸⁷. Делегитимация и крах доверия коснулись и политических партий, которые не справлялись с функцией представительства множатся интересов социальных групп. В этих условиях гражданское общество и большее его вовлечение в процесс принятия решений посредством инструментов прямой демократии виделось источником демократических инноваций, способным вдохнуть новую жизнь в политические институты итальянской политики.

Глобальный экономический кризис 2008–2011 гг. нанёс серьёзный удар не только по экономическому благосостоянию итальянских граждан, но и уничтожил многие основы социальной солидарности, способствовал разрушению социальной ткани, но в то же время и создал условия для возникновения новой

⁸⁷ Mastropaolo A. Antipolitica. All'origine della crisi italiana. Napoli: l'Ancora, 2000.

– множественных горизонтальных сетей гражданских ассоциаций, стремящихся посредством совместных действий и коллективной социальной мобилизации противостоять экономическим и социальным вызовам⁸⁸. На сегодняшний день гражданское общество на Апеннинах действительно приобретает всё больший вес и выступает в качестве третьей силы, способствующей социальной интеграции, формированию новых видов солидарности в разобщённом обществе, где доверия к политике становится всё меньше.

Эволюция гражданского общества в Италии

Первыми формами социальной солидарности в Италии, которые имели место ещё в XIII в., были религиозные волонтерские организации, возникшие на базе церкви. В конце XVII – XVIII в. в северных регионах страны получили распространение Конгрегации милосердия, созданные чтобы противостоять бедности и образованию гетто в промышленных городах. Примерно в это же время появляется концепция «помоги себе сам», призывавшая людей к взаимопомощи. Также в XIX в. зародились первые трудовые корпорации, которые практиковали благотворительную деятельность. Постепенно такие структуры распространились по всей территории будущей Италии, однако наибольшее развитие получили на севере, в частности, в Пьемонте.

Последствия промышленной революции сделали религиозные и гражданские структуры взаимопомощи ещё более востребованными. В Ломбардии и Венето возникло большое количество инициатив помощи больным и обездоленным, при больницах и приютах. «Салезианцы»⁸⁹ были особенно активны в то время в сфере образования.

«Общества взаимопомощи» были формами самозащиты рабочих и ещё одним воплощением ассоцианизма в Италии того периода. Большинство таких обществ возникли на основе трудовых коллективов, стремившихся улучшить условия жизни и

⁸⁸ Della Porta D. Critical Trust: Social Movements and Democracy in Times of Crisis. *Cambio. Anno II, №4, Dicembre 2012.*

⁸⁹ Салезианцы Дона Боско, Общество св. Франциска Сальского или Салезианцы (лат. *Societas Sancti Francisci Salesii*) – католическая монашеская конгрегация папского права, основанная св. Иоанном Боско 18 декабря 1859 г. в Турине (Италия); названа в честь св. Франциска Сальского.

труда, а затем распространивших эту взаимопомощь уже за пределы вопросов труда – на образование и защиту сбережений рабочих с помощью сберегательных касс. Примерно в это же время появляются кооперативы, а в 1894 г. возникла первая крестьянская касса взаимопомощи как мера защиты интересов и собственности её членов от посягательств социалистов.

Таким образом, до Первой мировой войны ассоцианизм и социальная солидарность развивались в Италии параллельно по двум направлениям – религиозному и светскому, представляя собой разнообразие и форм ассоциаций, и сфер их вовлечения. Структуры социальной солидарности имели в своём основании два источника – католическую церковь и социалистические организации и движения. До конца Первой мировой войны кооперативное движение продолжало расти благодаря законодательной поддержке Дж. Джолитти, который делал всё возможное для распространения этого явления. Приход фашизма радикально изменил перспективу, бросив вызов всем формам республиканского, католического и социалистического ассоцианизма.

С приходом Б. Муссолини предшествующие формы гражданской солидарности были заменены фашистскими структурами, пронизывающими все сферы жизни общества – и образование, начиная с самых нижних ступеней, и культуру, и даже спорт. Все организации трудящихся были заменены единой системой фашистских профсоюзов. Спорт был отдан на откуп фашистским спортивным обществам, в частности организации «Дополаворо». Все виды культурной деятельности находились под контролем Министерства по делам печати и пропаганды, а с 1937 г. – Министерства народной культуры. Некоторое время продолжало существовать католическое движение социального характера – Католическое действие, созданное в 1922 г. и включавшее в себя множество различных ассоциаций. Однако уже с 1924 г. фашизм начал напрямую влиять на ассоциативный и кооперативный мир: префектам на местах была дана возможность роспуска организаций и конфискации их активов в случае их действий против правительства.

Период фашизма приостановил, но не прервал развитие гражданской солидарности в Италии. С окончанием войны, рожде-

нием республики и принятием итальянской конституции были сформированы условия, благоприятствующие расцвету и структурированию «третьего сектора», поскольку социальная солидарность и субсидиарность стали важными принципами, заложенными в основной закон страны. Последний (субсидиарность) чётко сформулирован в ст. 118 п. 4 основного закона и гласит, что «государство, регионы, города-мегаполисы, провинции и коммуны поддерживают автономную инициативу граждан, отдельных лиц и ассоциированных лиц для осуществления деятельности, представляющей общий интерес»⁹⁰. Кроме того, конституция гарантирует признание свободы организации и объединений, гражданского сотрудничества, частной инициативы. В новом республиканском контексте возрождаются многие ассоциации, вынужденные прекратить деятельность в период фашистской диктатуры.

В 1960–1970-е гг. формы гражданского сотрудничества развивались уже далеко за пределами целей благотворительности и взаимопомощи, всё более распространяясь на отношения рабочих и работодателей, вопросы защиты прав трудящихся, юстиции, политического участия, экологии, гендерного равенства и др.

Если до 1980-х гг. организации солидарности в Италии выполняли остаточную и прежде всего компенсаторную функцию, то в 1980-е гг. они начинают играть всё более активную роль в качестве практик социальной профилактики с целью устранения причин социального и экологического дисбаланса. С 1980-х гг. гегемония государства в отношении обеспечения государства благосостояния была фактически нарушена, что привело к переходу от «государства всеобщего благосостояния» к «обществу всеобщего благосостояния». Государство по-прежнему играет важную роль в качестве поставщика социальных услуг, однако постепенно в этот процесс вовлекаются всё новые участники – организации гражданского общества или, как их принято называть в Италии, – «третьего сектора».

В 1990-х гг. в Италии была сформирована нормативная база, позволившая институционализировать работу «третьего сек-

⁹⁰ La Costituzione della Repubblica Italiana. URL: https://www.senato.it/1025?sezione=136&articolo_numero_articolo=118 (дата обращения 01.06.2023).

тора». В 1999 г. Национальный институт статистики *Istat* опубликовал первый доклад с оценкой численности организаций третьего сектора. В 2001 г. была принята Хартия ценностей волонтерства и состоялась реформа раздела V Конституции, который в ст. 118 усиливает статус волонтерства, подтверждая, что преследование общих интересов не является исключительной компетенцией государства, но является также ответственностью отдельных граждан.

В 2000-х гг. начался новый процесс модернизации государственного управления, снова обсуждается позиция государства в отношении его функции социальной защиты. Возможность формирования на низовом уровне горизонтальных сетей активных граждан и организаций начинает рассматриваться как способ повышения социальной активности. Впервые гражданское общество действительно участвует в продвижении и создании политики социальной защиты, чётко выражая концепцию «активного гражданства» и принимая на себя центральную роль в системе социального обеспечения. Значимость социального капитала и социальной сплочённости начинает осознаваться не только на уровне государства, регионов, провинций и коммун, но и на уровне компаний, что проявляется в распространении так называемого социального предпринимательства.

С 2001 по 2011 г. количество организаций «третьего сектора» в Италии выросло на 28%, число занятых в секторе волонтеров, сотрудников и временных работников сектора – на 39% (табл. 3). Если сравнивать данные 2001 и 2020 гг., то за 10 лет число организаций возросло на 55%, а число занятых – на 78%. Доля «третьего сектора» в ВВП страны составляла 5,8% ВВП в 2001 г. и 8,2% в 2018 г., в то время как число занятых оставалось стабильным на уровне 6,9% от общего числа занятых.

В совокупности эти факты являются красноречивым подтверждением потребности итальянского общества в новых акторах, которые бы представляли его интересы во взаимодействии с государством и с бизнесом, способствовали социальной солидарности, создавали новые возможности для социальной включённости, интеграции, выступали бы защитой от растущей социально-экономической турбулентности и внешних вызовов.

Таблица 3

	2001	2011	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Количество организаций «третьего сектора»	235232	301191	336275	343432	350492	359574	362634	363499
Количество занятых в «третьем секторе»	488523	680811	788126	812706	844775	853476	861919	870183

Источник: Istat. Struttura e profili del settore non profit. Anno 2020. URL: <https://www.istat.it/it/files//2022/10/REPORT-NON-PROFIT-2022.pdf> (дата обращения 01.06.2023).

Территориально наибольшее количество НКО и НПО в Италии расположены на северо-западе страны, в таких регионах, как Пьемонт, Валле д'Аоста, Ломбардия и Лигурия. Далее следует северо-восток страны (Болцано, Тренто, Трентино-Альто-Адидже, Венето, Фриули-Венеция-Джулия, Эмилия-Романья). А меньше всего – на Сицилии и Сардинии, однако именно там наблюдается более интенсивный рост количества организаций «третьего сектора»⁹¹, что может служить косвенным подтверждением тому, что число социальных проблем на юге страны не сокращается, а, напротив, растёт.

Итальянские НКО и НПО распределяются по сферам деятельности (табл. 4).

Исследование, проведённое Национальным советом по экономике и занятости и опубликованное в мае 2021 г. также свидетельствует о повышении роли организаций «третьего сектора» в жизни Италии за последние 10 лет, в т.ч. в период пандемии *COVID-19*⁹². Согласно исследованию, за этот период количество итальянцев, вовлечённых в деятельность «третьего сектора», достигло 10,5 млн, или одного гражданина из каждых пяти в возрасте старше 14 лет. По мнению исследователей, Италия является самой «субсидиарной» страной Европы, в которой на каждые 160 жителей приходится одна организация «третьего сектора». Во время пандемии, согласно исследованию, роль и значимость «третьего сектора» в жизни страны только увеличилась, а

⁹¹ Struttura a profile del settore non profit. Anno 2020. URL: <https://www.istat.it/it/files//2022/10/REPORT-NON-PROFIT-2022.pdf> (дата обращения 01.06.2023).

⁹² In 10 anni il terzo settore in Italia è cresciuto del 25%. Agi.it. 23.05.2021. URL: <https://www.agi.it/economia/news/2021-05-23/terzo-settore-non-profit-prosegue-boom-12644839/> (дата обращения 01.06.2023).

Таблица 4

Сфера деятельности	Число организаций (% от общего числа)
Культура	15
Спорт и отдых	32,9
Рекреативная деятельности и социализация	14,3
Образование и исследования	3,8
Здравоохранение	3,5
Социальная помощь и гражданская защита	9,9
Защита окружающей среды	1,7
Социальное и экономическое развитие	1,7
Права человека и политическая деятельность	1,8
Филантропия и волонтерство	1,1
Международное сотрудничество и солидарность	1,3
Религиозные организации	4,7
Отношения между профсоюзами и представительство интересов	6,8

Источник: Istat. Struttura e profili del settore non profit. Anno 2020. URL: <https://www.istat.it/it/files//2022/10/REPORT-NON-PROFIT-2022.pdf> (дата обращения 01.06.2023).

его количественные показатели продолжили рост.

Исследователи отмечают определённую сложность в классификации организаций «третьего сектора» в Италии, вызванную тем, что крайне мало из них специализируются лишь на одной сфере деятельности. Как правило, таких сфер несколько. Например, исследование 2017 г.⁹³ показало, что значительно выросло число НКО, деятельность которых затрагивает сферу образования и обучения. Если в 2010–2014 гг. таких было 50-60% организаций «третьего сектора», то в 2017 г. уже 90% НКО осуществляли в том или ином виде образовательную деятельность. Причём растёт число организаций, предлагающих обучение не только своим сотрудникам и членам, но и широкому кругу граждан (19% организаций, согласно исследованию 2017 г.) в начальной и средней школе, университетах и на разного типа курсах и обучающих программах. Также растёт число организаций, ведущих исследовательскую деятельность. Причиной тому, очевидно, служит необходимость научных исследований в таких

⁹³ Le reti del Terzo settore. Terzo rapporto. Forum nazionale del Terzo settore, 2017. URL: <https://www.forumterzosettore.it/files/2017/12/20171121-III-RAPPO RTO-Le-reti-del-Terzo-settore-DEFINITIVO-per-tipografia-2.pdf> (дата обращения 01.06.2023).

сферах, как защита окружающей среды, устойчивого развития, альтернативной энергетики, проблемы миграции и интеграции мигрантов, значимость которых растёт, как и число организаций, вовлекающихся в работу на данных направлениях. Примерно треть опрошенных в рамках исследования организаций занимается проблемами защиты окружающей среды.

Правовые основы регулирования деятельности «третьего сектора» в Италии

В 2014 г. правительство М. Ренци включило в политическую повестку дня реформу «третьего сектора», 12 апреля 2014 г. были составлены «Руководящие принципы реформирования третьего сектора». Цель данной реформы состояла в том, чтобы достичь баланса между независимостью и автономией социальных организаций, преследованием общих интересов и тщательным контролем государства и общества за целями и методами работы НКО и НПО. Реформа, начатая в 2017 г., до сих пор не завершена, однако она уже позволила в значительной мере упорядочить работу сектора.

В законодательстве Итальянской Республики существует термин «третий сектор», который включает в себя организации некоммерческого и неправительственного спектра. Определение «третьего сектора» дано в законе №106 от 2016 г., в ст. 1.1: «Третий сектор представляет собой совокупность частных организаций, созданных для преследования некоммерческих, гражданских, солидарных и социальных целей и которые, в соответствии с принципом субсидиарности и с законами или учредительными актами, продвигают и осуществляют деятельность, представляющую общий интерес, посредством форм добровольных и безвозмездных действий, а также взаимопомощи или производства и обмена товаров и услуг»⁹⁴. Данное законом определение исходит из заложенного Конституцией Итальянской Республики принципа субсидиарности, о котором уже упоминалось выше.

Принятый в рамках реформы «Кодекс третьего сектора» (стал законом 03.08.2017 г.) содержит перечень структур, кото-

⁹⁴ LEGGE 06.06.2016, №106. Gazzetta Ufficiale. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg> (дата обращения 01.06.2023).

рые могут быть отнесены к «третьему сектору». Базовые принципы, заложенные в основу «Кодекса», заключатся в том, что организации «третьего сектора» должны действовать в интересах общего блага, не извлекая прибыли из своей деятельности либо же направляя её на достижение общего блага. Они должны способствовать социальной солидарности, сплочению, включённости всех членов общества.

Перечень включает следующие виды структур⁹⁵:

- *ассоциации* (признанные или непризнанные): как правило, это организации с некоммерческими целями и общими интересами; они могут быть признаны или не признаны, в первом случае они обладают правосубъектностью;
- *ассоциации социального продвижения*: они действуют в пользу членов, осуществляя деятельность по взаимопомощи в основном через своих волонтеров;
- *комитеты*: группы людей, иногда с правосубъектностью, которые временно или постоянно сотрудничают с целью достижения коллективных интересов;
- *социальные кооперативы*: они могут быть также и социальным предприятием; стремятся продвигать общий интерес посредством двух типов действий: а) предложение социальных и образовательных услуг; б) социальная и трудовая интеграция наиболее обездоленных категорий граждан;
- *благотворительные организации* в форме ассоциации или фонда. Они предоставляют финансы, товары и услуги для поддержки обездоленных групп или для общих интересов сообщества;
- *фонды* – организации, которые в общих интересах управляют активами, доступными на некоммерческой основе;
- *социальные предприятия*: организации, основная деятельность которых заключается в производстве некоммерческих товаров и услуг общего назначения;
- *НПО*: организации, действующие в интересах международной солидарности, международного сотрудничества и устой-

⁹⁵ Degani L. Chi sono gli enti del Terzo settore. CSVnet Lombardia. 2018. URL: https://csvnet.it/phocadownload/pubblicazioni/instantbook/IB_1_Chi_sono_gli_ET_S.pdf (дата обращения 01.06.2023).

чивого развития;

- *волонтёрские организации*;
- *ассоциативные сети*: это новшество, введённое «Кодексом третьего сектора» – сети, которые объединяют ряд субъектов «третьего сектора» и имеют важную функцию координации и представительства.

Согласно реформе «третьего сектора», в состав организаций третьего сектора не могут входить:

- государственные административные структуры;
- политические организации и ассоциации;
- профсоюзы;
- профессиональные ассоциации;
- ассоциации работодателей.

Религиозные образования считаются организациями «третьего сектора» только в том случае, если они преследуют общие интересы, при условии принятия постановления в соответствии с нормами законодательства о том, что та или иная конкретная религиозная организация может быть отнесена к «третьему сектору».

Согласно реформе также был создан Единый национальный реестр организаций «третьего сектора»⁹⁶, обладающий конститутивным характером, т.е. только занесение в него даёт право организации называться организацией «третьего сектора». При этом действующая организация по своему выбору может остаться в статусе некоммерческой организации, что, однако, лишит её возможности доступа к некоторым налоговым льготам (некоммерческая деятельность не облагается налогом на прибыль) и другим привилегиям, которыми пользуются организации «третьего сектора»⁹⁷.

Министерство труда и социальной политики имеет высшие полномочия и ответственность по мониторингу, надзору и контролю за организациями «третьего сектора». Кроме того, существуют два других типа надзорных органов: Национальная контрольная организация и территориальные контрольные органы.

⁹⁶ *Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, RUNTS.*

⁹⁷ *Enti del terzo settore: quali sono e cosa fanno.* URL: <https://www.informazione fiscale.it/Cos-e-il-terzo-settore-definizione-significato> (дата обращения 01.06.2023).

Процесс регистрации организаций «третьего сектора» в Италии довольно сложен. При этом организация не обязана регистрироваться, но в таком случае она не попадёт в реестр и не будет пользоваться финансовыми и иными преимуществами, которые получают от государства зарегистрированные НКО и НПО.

Неправительственные организации, занимающиеся помощью в целях развития за пределами Италии, должны быть зарегистрированы в специальном реестре сотрудничества в целях развития. Активное участие в реализации политики содействия международному развитию (СМР) является для Италии одной из возможностей утвердиться в своей глобальной роли «средней державы». Сфера СМР подконтрольна Министерству иностранных дел и международного сотрудничества Италии, которое, в свою очередь, на основании закона №125 от 2014 г. создало новую подконтрольную министерству структуру управления в сфере содействия развитию – Агентство по сотрудничеству в целях развития (функционирует с 1 января 2016 г.). Закон 125/2014 поощряет участие в сотрудничестве в целях развития организаций гражданского общества и других некоммерческих организаций на основе принципа субсидиарности. Кроме того, в «Повестке в области устойчивого развития на период до 2030 года»⁹⁸ признаётся важность роли гражданского общества как ключевого игрока в рамках всеобъемлющего и глобального партнёрства, направленного на создание долгосрочного устойчивого воздействия в странах-партнёрах.

Значимость гражданского общества в реализации политики СМР подчёркивается тем фактом, что существует список организаций «третьего сектора», официально признанных МИД Италии в качестве участников политики сотрудничества в целях развития. Данный список размещён на сайте министерства и насчитывает 264 организации⁹⁹ (по состоянию на 2022 г.). Такие НПО имеют право на получение бюджетного финансирования

⁹⁸ Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Agenzia per la Coesione Territoriale. URL: <https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/> (дата обращения 23.03.2023).

⁹⁹ Elenco iscrizioni dei soggetti senza finalita' di lucro. URL: https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2022/07/ELENCO_PUBBLICAZIONE_-di-WEB_EXC_EL_AGGIORNATO_A1-13.07.2022_corretto.pdf (дата обращения 00.00.0000).

по линии министерства и ведут работу с учётом общего регламента или инструкций. Они участвуют в реализации проектов Агентства на конкурсной основе (как внутри страны, так и в 20 его офисах за рубежом). Но на территории Италии работают также и другие НПО, не входящие в данный список и финансируемые из других источников – частных пожертвований, иных международных организаций или, например, на средства ЕС. Всего, по данным *Istat*, в Италии насчитывается 4635 НПО, работающих в сфере СМР, или 1,3% от общего количества организаций «третьего сектора»¹⁰⁰.

НПО, занимающиеся гуманитарной помощью мигрантам и должным образом зарегистрированные, также имеют доступ к специальному фонду, созданному для них Законом № 106 от 2016 г. Имеется база ассоциаций мигрантов, насчитывающая 1400 организаций.

Таким образом, в течение последних пяти лет в Италии реализуется реформа «третьего сектора», которая стремится упорядочить деятельность организаций гражданского общества как с точки зрения организационно-правовых аспектов, так и с точки зрения доступа к ресурсам, отчётности, прозрачности, взаимодействию с институтами государства и структурами бизнеса. Необходимость данного реформирования вызвана и с растущим вовлечением организаций «третьего сектора» в социальную ткань общества, и с потребностями самого общества в новых форматах социального участия, солидарности и интеграции с целью преодоления тех вызовов (экономических, глобальных, вызовов безопасности и пр.), которые стоят сегодня перед итальянскими гражданами.

Гражданское общество и политика

Одной из слабых черт итальянского «третьего сектора», по мнению многих исследователей, является то, что, несмотря на свою впечатляющую численность и широкий спектр сфер деятельности входящих в него организаций, сектор является довольно мозаичным и фрагментированным. Это влечёт за собой слож-

¹⁰⁰ Istat. Struttura e profili del settore non profit. Anno 2020. URL: <https://www.istat.it/it/files//2022/10/REPORT-NON-PROFIT-2022.pdf> (дата обращения 00.00.0000).

ности во внутренней координации стратегий и направлений деятельности организаций сектора, низкую степень влияния большинства из них на государственные структуры и принимаемые ими решения, высокую дисперсность распределяемых средств, слабые позиции многих средних и мелких организаций во взаимодействии с бизнесом и донорами.

Одним из решений данных проблем стало формирование внутри «третьего сектора» *сетевых организаций*, объединяющих определённое множество НКО и НПО. Такие сети ставят своей задачей не только координацию направлений деятельности, стратегий, принципов работы организаций – членов сети, но и выстраивание взаимодействия с органами государственной власти. Последняя задача решается также в рамках «Национального совета третьего сектора», созданного на базе Министерства труда и социальной политики и возглавляемого самим министром. Представители крупнейших сетевых организаций «третьего сектора» входят в данный совет. При этом 20 из 50 представленных в Совете сетевых организаций входят в него под эгидой «Национального форума третьего сектора» – сетевой структуры «третьего сектора», признанной министерством крупнейшей по количеству представленных в нём организаций и их территориальных подразделений.

«Национальный форум третьего сектора» или просто «Форум третьего сектора»¹⁰¹ является важной структурой в работе неправительственных организаций Италии. «Форум» был создан 19 июня 1997 г. и на сегодняшний день является самой представительной ассоциацией организаций «третьего сектора» на территории страны по критерию количества организаций-членов. «Форум» включает в себя 92 национальные организации, которые имеют в целом 158 тыс. территориальных представительств по стране и представляют собой волонтерские организации и ассоциации различного типа. «Форум» ставит перед собой цель «расширения деятельности и опыта, которые автономно организованные граждане осуществляют на территории страны для улучшения качества жизни сообществ, посредством подходов,

¹⁰¹ Il Forum Nazione del Terzo Settore – ETS. URL: <https://www.forumterzosetto.re.it/chi-siamo/il-forum-del-terzo-settore/> (дата обращения 01.06.2023).

основанных на равенстве, социальной справедливости, субсидиарности и устойчивом развитии»¹⁰². Основные задачи, которые ставит перед собой «Форум»:

- общественное и политическое представительство в правительстве и государственных учреждениях;
- координация и поддержка связей между ассоциациями;
- передача ценностей, проектов и практик внутри «третьего сектора».

Под эгидой общенационального «Форума» работает 20 региональных форумов (по одному в каждом регионе Италии) и множество локальных форумов на уровне провинций и коммун. Внутри «Форума» работают консультативные и рабочие группы по разным направлениям: ассоциации социальной сферы, организации социального предпринимательства, волонтерские сети, НКО в сфере культуры и туризма, образования, международных отношений и международного сотрудничества, спорта, государства благосостояния и др. «Форум» имеет свой радиожурнал *Giornale Radio Sociale*¹⁰³.

Ещё одной особенностью итальянского «третьего сектора» является то, что входящие в его состав организации не занимаются политикой в строгом смысле слова. Организации, занимающиеся политикой в качестве основного вида деятельности, как упоминалось выше, выведены из перечня структур, входящих в «третий сектор». Однако в той или иной мере большая часть организаций «третьего сектора» принимают участие в формировании политической повестки и реформировании законодательства посредством проведения информационных кампаний, организации референдумов по конкретным вопросам и доведения их результатов до политиков и лиц, принимающих решения, проведения массовых акций и мероприятий в поддержку или против конкретных событий и решений. Кроме того, организации «третьего сектора» в Италии очень тесно взаимодействуют с государственной властью на низовом уровне, а также на уровне регионов, вовлекая администрации коммун и регионов в свои про-

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ *Giornale Radio Sociale*. URL: www.giornaleradiosociale.it (дата обращения 02.10.2023).

екты. Такая авторитетная организация в сфере защиты окружающей среды и борьбы с изменением климата, как *Legambiente*, например, приложила немало усилий для изменения национального законодательства в сфере энергетической безопасности, а также в сфере реализации положений Парижской конференции по климату в 2015 г. Ярким примером непосредственного влияния гражданского общества на принимаемые политические решения стала кампания 2011 г. против приватизации инфраструктуры питьевой воды¹⁰⁴. После серии манифестаций, организованных гражданским обществом, и последующего референдума, в ходе которого граждане высказались против, реформа не была проведена. В этом смысле, безусловно, организации «третьего сектора» ведут политическую деятельность и оказывают влияние на политику.

«Третий сектор» – активный участник формирования т.н. «открытого правительства». Министерство государственного управления является непосредственно ответственным за выстраивание взаимодействия с организациями «третьего сектора» в процессе формирования «открытого правительства» и играет роль модератора во взаимодействии государства и НКО. Организации «третьего сектора» были привлечены к участию в консультациях по вопросу формирования «открытого правительства» в 2016–2017 гг.¹⁰⁵

Взаимодействие НКО и НПО с парламентом Италии осуществляется чаще всего путём формальных слушаний по конкретным вопросам, куда приглашаются представители организаций «третьего сектора». Однако представители неправительственного сектора участвуют также и в более неформальном взаимодействии с парламентскими комитетами и комиссиями на регулярной основе. В докладе комиссии неправительственных организаций Совета Европы, посетивших Италию в 2019 г. на предмет исследования участия НКО и НПО в политике страны, сказано, что в самом итальянском парламенте восприятие роли «третьего сектора» в политике неоднозначно. Несколько депутатов вы-

¹⁰⁴ Carrozza C., Fantini E. 2016. The Italian water movement and the politics of the commons. *Water Alternatives*. Vol. 9, №1. P. 99-119.

¹⁰⁵ Официальный сайт «Открытого правительства». URL: <https://open.gov.it/> (дата обращения 01.06.2023).

разили посетившей их делегации обеспокоенность тем, что НПО превосходят свою роль, бросая вызов государственной политике. Другие признали важную роль НПО во влиянии на социальные и культурные изменения, которые могут иметь даже более важную функцию, чем законодательные реформы¹⁰⁶.

Интересно отметить, что в соответствии с законодательным декретом 34/2019, к НПО применяются те же требования прозрачности, что и к политическим партиям (т.е. представление бюджета в соответствующий парламентский комитет), если они жертвуют 5000 евро или вносят эквивалентную сумму в инициативы политических партий, предоставляют услуги политическим партиям, политическим движениям или лицам, занимающим должности в правительстве или другие выборные должности. Фонды, ассоциации и комитеты также подпадают под то же требование прозрачности, даже если они не зарегистрированы в Национальном реестре «третьего сектора» и если правление организации сформировано не менее чем на треть из членов политических партий и/или политических движений или лиц, занимающих (в настоящее время или последние 6 лет) должность депутата или должность советника в городе с населением более 15 тыс. человек.

Идея о необходимости пересмотра основ репрезентативной демократии и повышения вовлечения гражданского общества в политику легла в основу идейных положений ведущих итальянских партий – правых популистов («Вперёд, Италия», «Лига», «Братья Италии») и «Движения 5 звёзд»¹⁰⁷. Последнее начинало свой электоральный путь именно с выдвижения и поддержки представителей гражданского общества на местных и региональных выборах в 2009–2012 гг., считая партии отмирающим политическим институтом, неспособным больше представлять интересы граждан¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Civil participation in the decision-making process. Fact Finding Visit to Italy, 28-29.05.2019. Conference of INGOs of the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/report-visit-of-the-conference-of-ingos-to-italy-2019/1680981493> (дата обращения 01.06.2023).

¹⁰⁷ Ruzza C. Italy: the political right and concepts of civil society // *Journal of Political Ideologies*. 2010. №15(3). P. 259-271. DOI: 10.1080/13569317.2010.513862

¹⁰⁸ Ceccarini L., Bordignon F. Towards the 5 star party // *Contemporary Italian Po-*

Однако в отношениях политиков с организациями гражданского общества всё не так уж гладко. Так, в частности, примером конфликтных отношений между НПО и государством можно назвать ситуацию, сложившуюся с 2017–2018 гг. вокруг организаций, осуществляющих операции спасения на море. Неправительственные организации сыграли решающую роль в проведении поисково-спасательных операций у побережья Ливии, оказав помощь почти 120 тыс. мигрантов в период с 2014 по 2019 г. Однако их деятельность подвергается всё большей критике. Первоначально называемые «ангелами», суда гуманитарных НПО, среди которых как зарубежные, так и итальянские (*Migrant Off-shore Aid Station, Médecins Sans Frontières, SOS Méditerranée, Jugend Rettet, Boat Refugee Foundation, Save the Children, Mission Lifeline, Mediterranean Saving Humans, Salvamento Marítimo Humanitario*), со временем заклеили «морские такси» и «вице-контрабандистов». К 2017 г. подозрения в том, что НПО служат «фактором притяжения» нелегальной иммиграции или даже действуют в сговоре с контрабандистами, переросли в уголовные расследования и ряд политических инициатив, ограничивающих неправительственные спасательные миссии. Обвинение НПО в содействии нелегальной миграции переросло в расследования итальянских судов и различные политические инициативы, ограничивающие доступ судов НПО в европейские порты. Хотя все случаи, расследованные на сегодняшний день, закончились в пользу НПО, сочетание уголовных расследований и политических ограничений, которые имели место в Италии с 2017 г., серьёзно затруднило негосударственные операции по спасению на море¹⁰⁹. С июня 2018 г. министр внутренних дел – лидер право-популистской «Лиги» Маттео Сальвини – запретил вход в порты судов НПО со спасёнными на море мигрантами. Последующие Кабинеты (Джузеппе Конте – 2, Марио Драги и Джорджии Мелони) рассматривают каждый случай захода судов в индивидуальном порядке, однако в целом их подход смягчился по отношению к НПО, проводящим поисково-спасательные опера-

litics. 2018. Vol. 10, №4. P. 346-362. DOI: 10.1080/23248823.2018.1544351

¹⁰⁹ Cusumano E., Villa M. From «Angels» to «Vice Smugglers»: the Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy // *European Journal on Criminal Policy and Research*. 2021. №27. P.23-40. <https://doi.org/10.1007/s10610-020-09464-1>

ции в Средиземноморье.

Необходимо отметить также, что «третий сектор» вносит огромный вклад в формирование международной репутации страны. Некоторые исследователи вводят даже термин «гибридная дипломатия»¹¹⁰, подчёркивая важность участия организаций «третьего сектора» наряду с усилиями дипломатов в реализации международных инициатив. В частности, в одной из своих работ Р. Маркетти отмечает, что успех нескольких таких инициатив был обусловлен именно эффективным взаимодействием Министерства иностранных дел и международного сотрудничества и организаций «третьего сектора». В качестве примера он приводит кампанию по борьбе за свободу религии и вероисповедания, в которой итальянское правительство активно участвовало как на уровне ЕС, так и на глобальном уровне с 2003 по 2013 г. при активной поддержке НКО и католической церкви. Главный результат кампании был достигнут 4 июня 2013 г., когда были утверждены «Руководящие принципы ЕС по защите и поощрению свободы религии или убеждений». Хотя они не являются обязательными для государств – членов ЕС, они представляют собой сильный политический сигнал в поддержку свободы религии. «Руководящие принципы» являются нормативным документом Европейской службы внешних связей. Также в числе побед «гибридной дипломатии» Италии стоит отметить результаты более чем 20-летней кампании за отмену смертной казни, которую итальянские НКО при поддержке правительства вели совместно с правозащитными организациями по всему миру. В итоге им удалось одержать историческую победу на Генеральной Ассамблее ООН в 2007 г., когда большинством голосов был принят мораторий. Другим примером может служить кампания итальянской НПО *No Peace without Justice* в поддержку создания Международного уголовного суда в 2002 г.

Италия была первой среди стран-кредиторов, принявших закон о списании долгов странам третьего мира, что стало примером для других промышленно развитых стран, которые позже приняли аналогичное законодательство. Когда в 1990-х гг. в

¹¹⁰ Marchetti R. Italian hybrid diplomacy // Contemporary Italian politics. 2018. Vol. 10, №2. P. 193-207. DOI 10.1080/23248823.2018.1472900

Лондоне родился проект *Jubilee 2000* – международное движение, выступающее за списание долгов стран третьего мира к 2000 г. – итальянские НПО провели две кампании: «Освободись от долга!» и «Церковная кампания за сокращение долга беднейших стран». Под влиянием этих кампаний был принят закон 209/2000 о списании долга.

Также активисты итальянских НКО сыграли немалую роль в кампании в поддержку запрета увечья женских половых органов, успех которой привёл к соответствующему решению Генеральной Ассамблеи ООН в 2012 г.

Итальянская НПО *Libera* сыграла большую роль в мобилизации гражданского общества за повторное использование в социальных целях активов, конфискованных у организованной преступности, и добилась принятия соответствующего закона (109/1996) на национальном уровне. А затем, действуя совместно с сетью партнёрских организаций *European Flare network*, удалось добиться принятия аналогичного законодательства и на уровне ЕС (директива 2014/42/EU).

Хрестоматийным примером роли итальянских неправительственных организаций в международных конфликтах стала история мирных переговоров между участниками гражданской войны в Мозамбике. Итальянская католическая НПО *Comunità di Sant'Egidio* принимала самое активное участие в разрешении конфликта и именно в римском офисе организации при поддержке правительства происходили финальные переговоры с 1990 по 1992 г., в ходе которых и был подписан мирный договор¹¹¹.

Важную роль в формировании и реализации внешней политики страны, а также и в её межстрановой коммуникации, играют неправительственные организации, осуществляющие экспертизу, консультирование, образовательную деятельность в сфере международных отношений. Наиболее известные из них – Институт исследований международной политики (ИИМП)¹¹², Институт международных исследований (ИМИ)¹¹³, Центр между-

¹¹¹ della Rocca M.R. (ed.). *Fare pace: La Comunità di Sant'Egidio negli scenari internazionali*. Milano: Leonardo International, 2010.

¹¹² *Istituto per gli studi di politica internazionale, ISPI*.

¹¹³ *Istituto Affari Internazionali, IAI*.

народных исследований¹¹⁴, с более широким тематическим охватом – Институт политических, экономических и социальных исследований¹¹⁵ и др. Данные организации, по сути, являясь «мозговыми центрами», имеют давнюю историю и очень тесные связи с Министерством иностранных дел, Министерством обороны, структурами ЕС. Например, бывший президент Италии Джорджо Наполитано является почётным президентом ИИМП, президент ИМИ Фердинандо Нелли Ферочи был европейским комиссаром по промышленности в 2014 г. и т.д. Таким образом, персональные и институциональные взаимосвязи данных исследовательских центров, а также реализуемые ими виды работы делают их неотъемлемой частью итальянской внешней политики и чрезвычайно влиятельными акторами в формировании её межстрановой коммуникации.

Подводя итог, можно сказать, что на протяжении многих десятилетий приверженность общественному делу считалась и однозначно воспринималась в Италии в качестве универсальной ценности, значимость которой признавалась всеми политическими культурами – светской и религиозной, демохристианской и коммунистической. Основные законы страны, возникшие в 1990-е гг. и призванные регулировать работу «третьего сектора», были сформированы на основе широкого политического консенсуса между всеми политическими силами. Ценности, заложенные в основу данного законодательства, происходили из базовых положений конституции Итальянской Республики о политической, экономической и социальной солидарности и признания за обществом акторности и инициативности. В получившей мировой признание книге Роберта Патнэма «Чтобы демократия работала» подчёркивается, что именно «третий сектор» в Италии сыграл огромную роль в развитии, эффективности и устойчивости институтов демократической системы страны¹¹⁶. Социальный капитал, накопленный в ходе нескольких веков развития ассоцианизма в Италии, лёг в основу государства благосостояния и

¹¹⁴ *Centro Studi Internazionali, CE.S.I.*

¹¹⁵ *Eurispes.*

¹¹⁶ Putnam R., Leonardi R., Nanetti R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton: Princeton University Press, 1993.

служил надёжной опорой функционирования институтов и демократических практик, несмотря на периоды политической турбулентности и глубокие экономические кризисы.

Социальный капитал, как показал в своём исследовании Р. Патнэм и многие другие исследователи после него, распределён по стране неравномерно, концентрируясь на севере в большей степени, чем на юге страны. Горизонтальные связи, обеспечивающие успешное функционирование гражданского общества, более развиты на севере, чем в Южной Италии, причиной чему стал исторически разный опыт политического развития – демократические республики и города-государства на севере, и авторитарные режимы имперского типа на юге государства в сочетании с их в основном инородным происхождением. Результатом последнего стало преобладание вертикальной социальной интеграции и патрон-клиентских отношений на юге вместо равноправного горизонтального взаимодействия, как на севере страны. Конец XX и начало XXI в. частично сгладили данные различия, но тем не менее северные регионы страны по-прежнему более активны в развитии «третьего сектора», как показывает статистика *Istat*, приведённая в начале главы исследования.

«Третий сектор» и сегодня пользуется большим доверием общества. Исследовательский институт *Eurispes* в течение многих лет проводит широкомасштабное исследование степени доверия к основным институтам страны (парламент, правительство и т.д.) и основным социальным субъектам (партии, профсоюзы и т.д.). Среди них волонтерство прочно стоит на первых местах по степени доверия граждан¹¹⁷: если доверие к партиям и другим государственным институтам традиционно не превышает 20-30%, то волонтерство пользуется поддержкой более 60-70%. Но, возможно, ещё более актуальным свидетельством высокого доверия общества является своего рода «ежегодная перепись», которую представляют налогоплательщики, которые жертвуют 5 из 1000 евро единиц подоходного налога предприятиям «третьего сектора»¹¹⁸: за более чем 10 лет более 15 млн нало-

¹¹⁷ Rapporto Italia 31. Eurispes, 2019. Bologna, 2019. P. 639.

¹¹⁸ В соответствии с Законом о финансах 2006 г. (Закон от 23 декабря 2005 г., №266, ст. 1, §337 и последующие), для налогоплательщика была введена воз-

гоплательщиков (около $\frac{2}{3}$ от общего числа) сделали этот выбор.

«Третий сектор» является частью того основополагающего и широко разделяемого ценностного наследия, которое формирует способ существования сообщества: итальянское общество ненавидит дискриминацию и борется с неравенством, призывает гарантировать свободы и поддерживает демократию – и на этой ценностной основе готово объединяться, чтобы действовать во имя общего блага. В отличие от партий и профсоюзов, которые на протяжении послевоенной истории были многократно дискредитированы в степени своего представительства и готовности служить интересам общества, а не частным интересам (достаточно вспомнить скандал «Взяткограда» и операцию «Чистые руки» 1992–1993 гг.), «третий сектор» не утратил своей легитимности в глазах общества. Тем не менее в последние годы и организации «третьего сектора» зачастую вынуждены бороться с разрушительным дискурсом, возникающим не вокруг закономерностей, а вокруг исключений, но этот дискурс, однако, отбрасывает тень на весь «третий сектор». Периодически возникающие скандалы – из-за появления «фальшивых» инвалидов, как в 2010 г, или из-за обвинений НПО в пособничестве нелегальной миграции, как в 2017–2018 гг., – накладывают отпечаток на работу сектора, но, к счастью, пока не смогли нанести ему существенный ущерб.

2.4. Испанская модель гражданского общества: новые задачи для координации активных действий

Краткий исторический экскурс

Контуры испанской модели гражданского общества начали быстро формироваться после смерти Франко в 1975 г., когда «долго сдерживавшийся потенциал перемен стал реализовываться с калейдоскопической быстротой». Одной из причин цивилизованного перехода к демократии послужили «подспудно вызревавшие в лоне прежнего режима» те качества гражданского общества, которые впоследствии сделали возможными т.н. *пакты Монклоа*¹¹⁹. Это были подписанные в 1977 г. между различ-

можность пожертвовать 5 из 1000 евро своего подоходного налога с физических лиц организациям «третьего сектора».

¹¹⁹ Пакты Монклоа именуется по названию резиденции испанского прави-

ными политическими силами страны соглашения о совместных усилиях по переходу Испании от франкистской диктатуры к демократии, преодолению последствий тоталитарного режима.

Содержание пактов было довольно широким – от соглашения на осуществление политики «строгой экономии» в целях оздоровления национальной экономики до мероприятий юридического и политического характера. Пакты Монклоа создали объективные условия для разработки, при активном участии всех политических сил страны, новой испанской конституции. С её принятием в 1978 г. «Испания вступила в новый этап буржуазно-демократических преобразований, обусловивших глубокую политическую, экономическую и социальную трансформацию испанского общества, какой оно не знало за весь предшествовавший период своей истории»¹²⁰.

Трудно переоценить значение пактов Монклоа для экономического, политического и социального развития Испании на последующие десятилетия. И они стали хрестоматийным примером возможности достижения общественного согласия на благо всей нации¹²¹.

В 2020 г. Испания торжественно отмечала 45-летний юбилей перехода к демократической форме правления. Этот исторический период многие учёные – как испанские, так и зарубежные – символично определяют как «Переход с большой буквы», считая его глубинным процессом перестройки, затронувшей практически все пласты общественной структуры. И в течение того долгого и сложного пути Испания двигалась в сторону формирования зрелого гражданского общества.

Процесс самоорганизации граждан, возникновение ассоциаций и неправительственных организаций (НПО) был неразрывно связан с важнейшими проблемами страны. Газета *El Cambio*

тельства в Мадриде, где они были подписаны.

¹²⁰ Испания от франкизма до наших дней // Социальное государство в странах ЕС: прошлое и настоящее. М.: ИМЭМО, 2016. С. 124.

¹²¹ Пакты Монклоа «сыграли ключевую роль в преодолении рисков переходного периода. Особое значение имел опыт конструктивного сотрудничества ведущих политических сил страны, доказательство на практике возможности достижения консенсуса во имя высших (надпартийных) интересов испанского общества» (Испания: траектория модернизации на исходе двадцатого века. М.: ИЛА РАН, 2006. 504 с. С. 25).

ещё в конце 1990-х гг. отмечала процесс ускоренного создания различных структур гражданского общества, возраставшее стремление граждан к взаимодействию и проявлению инициативы снизу¹²². Так, проблема терроризма вызвала к жизни основание таких объединений, как «Голоса против терроризма» и «Ассоциация помощи жертвам 11 марта»¹²³; последняя была основана в 2004 г. после того, как в результате теракта на вокзале Аточа в Мадриде 11 марта погиб 191 человек и 2050 были ранены. Взрывы были осуществлены за три дня до парламентских выборов в Испании и стали крупнейшими террористическими акциями в истории страны. Первоначально ответственность за них была возложена на организацию баскских сепаратистов ЭТА, но впоследствии была установлена причастность подпольной исламистской организации.

Знаменательным стало создание в 2001 г. «Фонда жертв терроризма», учреждённого по совместной инициативе Народной партии (НП) и Испанской социалистической рабочей партии (ИСРП): первая на тот момент была правящей, а вторая – главной оппозиционной силой. Фонд имел смешанные источники финансирования: примерно половину средств составляли государственные дотации, остальное – пожертвования от частных структур и физических лиц¹²⁴.

Инфраструктура гражданского общества в Испании

Сегодня трудно перечислить все объединения гражданской инициативы, существующие в стране и занесённые в Реестр министерства внутренних дел. Можно выделить следующие категории таких объединений:

– *неправительственные организации – НПО* (например, *Greengrass España*, «Врачи без границ» и др.);

– *некоммерческие организации*, т.е. не имеющие целью привлечение прибыли (например, религиозные сообщества, Испанская ассоциация борьбы с раком, Ассоциация по развитию ин-

¹²² Casado M. La España Salvaje // El Cambio. 1998. №1368. P. 13. URL: www.dialnet.unirioja.net (дата обращения 14.09.2022).

¹²³ Asociación de Ayuda a las Víctimas del 11-M. URL: <http://www.ayuda11m.org> (дата обращения 14.09.2022).

¹²⁴ Fundación Víctimas del Terrorismo. URL: <http://www.fundacionvt.org> (дата обращения 14.09.2022).

терактивного цифрового досуга и др;

– *благотворительные фонды и организации* (например, Красный крест, фонд «Каритас»);

– *профсоюзные объединения* (например, Всеобщий союз трудящихся, «Рабочие комиссии» и др.);

– *прочие гражданские объединения* (например, Испанская конфедерация лиц старшего возраста).

Согласно источникам, анализирующим деятельность неправительственных организаций, их общее число достигает 28 тыс., в них работает 528 тыс. штатных сотрудников и ещё 1,1 млн добровольцев¹²⁵. В этой категории имеется 889 НПО, имеющих статус неправительственных организаций в целях развития: они работают под руководством Испанского агентства по международному сотрудничеству и развитию (ИАМС) и их «солидарная деятельность распространяется за пределы страны»¹²⁶. Благотворительную деятельность за рубежом ведут и такие как федерация *SETEM*¹²⁷, имеющая филиалы в Андалусии, Валенсии, Галисии, Каталонии, избравшая своей задачей «распространение в испанском обществе осознания того, какие глубокие различия существуют между странами Севера и Юга, и их устранение коллективными и персональными усилиями необходимо для формирования социально-справедливого и солидарного мира»¹²⁸. Таким образом, благотворительная и волонтерская инициатива Испании имеет не только национальную, но и международную составляющую.

Довольно активна в стране деятельность женских объединений, направленная на защиту гендерного равенства, против домашнего и прочих форм насилия в отношении женщин, а также против дискриминации на рынке труда. Так, с 1987 г. действует Федерация прогрессивных женщин; она имеет статус «общественно-полезной организации», т.е. пользуется экономически-

¹²⁵ Tercer Sector de Acción Social en 2022. URL: <https://www.plataformaong.org> (дата обращения 25.09.2023).

¹²⁶ Listado de ONGD inscritas en el Registro, 2022. AECID. URL: <https://www.aecid.es> (дата обращения 23.09.2022).

¹²⁷ *Servicio al Tercer Mundo* – «Сеть гражданских ассоциаций в поддержку Третьего мира».

¹²⁸ Somos personas que queremos cambiar el mundo. URL: <http://www.setem.org> (дата обращения 23.09.2022).

ми привилегиями – возможностью получать субсидии, не облагаться налогами и пр.

С того же периода работает Испанская федерация женщин-руководителей, предпринимателей и профессионалов. Как следует из названия, объединение способствует продвижению женщин на руководящие посты в органах государственной власти, в частнопредпринимательском секторе, в сферах образования, науки, культуры. За равноправное представительство женщин и мужчин в органах Евросоюза выступает испанская координационная инстанция «Европейского женского лобби».

Довольно популярными являются в Испании объединения по территориальному принципу, когда формируются, например, сообщества соседей по месту проживания. Так, с 1979 г. (т.е. с первых лет постфранкистского периода) существует Региональная федерация соседских общин Мадрида. Свою задачу она видит в защите местной экологии, обеспечении жителей различных районов испанской столицы надёжным транспортом и достойным жильём, в развитии гражданского участия. В Мадриде же находится штаб-квартира Испанской федерации муниципалитетов и провинций, действующая с 1985 г.; её функция состоит в представительстве интересов населения, проживающего в границах мелких территориальных образований, перед органами власти; она является членом Совета европейских муниципалитетов и регионов, а также Иберо-американской организации межмуниципального сотрудничества.

В Испании, где иностранцы составляют 6,2 млн человек из общей численности населения в 48,2 млн человек¹²⁹, работает немало объединений, оказывающих юридическую, материальную, финансовую помощь выходцам из Марокко, Румынии, Колумбии, Венесуэлы и других стран – доноров иммигрантов (например, Испанская комиссия помощи беженцам). Активную деятельность ведёт и Испанская католическая ассоциация (комиссия) по работе с мигрантами¹³⁰, согласно уставу, «не принадлежащая ни к какой партии или конфессии», имеющая своей зада-

¹²⁹ Estadística Continua de Población a 1 de abril de 2023. Nota de prensa, 23 de mayo de 2023. URL: <http://www.ine.es>. (дата обращения 20.10.2023).

¹³⁰ *Asociación Comisión Católica Española de Migración, ACCEM.*

чей достойную интеграцию иммигрантов в испанское общество, а также улучшение условий жизни всех тех, кто находится в социально-уязвимом и/или юридически ущемлённом положении. Иными словами, эти гражданские объединения «в меру своих сил и возможностей... пытаются облегчить тяжёлое положение мигрантов. Речь идёт, прежде всего, о защите их прав, предоставлении убежища и медицинской помощи»¹³¹.

С 1988 г. при сотрудничестве с Центральным латиноамериканским профсоюзом начала функционировать организация, первоначально названная Центром по обучению и солидарности с Латинской Америкой (ЦОСЛА)¹³². В 2005 г. он получил аккредитацию ИАМС и распространил свою гуманитарную деятельность не только на выходцев из Латинской Америки (Венесуэлы, Сальвадора, Гондураса, Перу), но и из Африки (Мозамбика, Кении, Уганды). Организация имеет филиалы во всех испанских автономиях, где пользуется значительной поддержкой добровольных членов и благотворительных фондов для осуществления «социальных программ по поддержке бедствующих лиц, предоставления им медицинской помощи, приобретения первоначальных трудовых навыков». Работа этой НПО показательна взаимодействием с правительственными структурами: около 80% бюджета составляют государственные дотации (включая средства автономий), на частные источники приходится 13% финансирования¹³³. Периодически финансовую надёжность ЦОСЛА (как, впрочем, и других НПО) проверяет независимый Фонд «Лояльность», поскольку были случаи нарушения финансовой дисциплины в ряде неправительственных объединений. Например, в Фонде *ANESVAD*, созданном в Бильбао, название которого складывается из начальных букв церковного изречения *A Nuestros Enfermos Servimos Viendo a Dios* (Мы служим нашим больным, лицезрея Бога). Организация занималась медицинской помощью в странах, где широко распространены тро-

¹³¹ Канунников А.А. Вклад гражданского общества Испании в преодоление миграционного кризиса // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2020. №4. С 80. DOI: 10.15211/vestnikieran420207885

¹³² *Centro de estudios y solidaridad con América Latina, CESAL.*

¹³³ CESAL. Origen. Misión. Actividades. URL: <http://www.cesal.org> (дата обращения 25.09.2022).

пические болезни, лечение которых затруднено. В прессе появлялись критические материалы и обвинения в том, что в деятельности фонда «недостаточно прозрачности»¹³⁴.

В число инициаторов по созданию ЦОСЛА входил Хосе Мигель О. Лопес-Монтенегро, являющийся президентом Фонда *Encuentro* (основан в 1985 г.). Наряду с Фондом *Alternativas*, основанным в 1997 г., упомянутый Фонд определил своей главной задачей «распространение прогрессивных идей, стимулирование общественного диалога и встречного общения в рамках гражданского общества...»¹³⁵. Для практического налаживания обмена мнениями между университетской профессурой, работниками-практиками в тех или иных сферах, представителями различных политических взглядов Фонд *Encuentro* имеет блог, а также публикует ежегодные отчёты под названием «Доклад об Испании», где авторы откликаются на самые острые национальные проблемы: в частности, о молодёжной безработице, старении населения и положении пенсионеров, миграционной теме, об энергетической проблеме. Особое место уделяется вопросам демократического развития, упрочению модели гражданского общества и «формированию пространства для достижения общественного согласия».

О «третьем секторе»

В Испании различного рода неправительственные организации, благотворительные фонды и иные гражданские объединения общенационального, регионального и локального уровней, религиозные и/или профессиональные ассоциации, не имеющие целью извлечение прибыли, часто называют «третий сектор». Его миссия, согласно испанской концепции, состоит «в упрочении социальных прав граждан, в готовности организованных гражданских коллективов вносить вклад в построение более справедливого, инклюзивного и сплочённого общества»¹³⁶. Та-

¹³⁴ Las ONL ante la ciudadanía: comunicar para ser transparentes. URL: <http://www.asociaciones.org/formacion> (дата обращения 23.09.2022).

¹³⁵ Fundación Encuentro. El dialogo como espacio de reflexión y consenso. Informe España 2022. URL: <http://www.fund-encuentro.org> (дата обращения 17.10.2023).

¹³⁶ Tercer Sector: Qué es, Definición, Características, Retos y Objetivos. URL: <https://responsabilidadsocial.net> (дата обращения 29.09.2022).

ким образом, «третий сектор» является составной частью социально ответственного государства, задача которого состоит в обеспечении нуждающихся необходимым уровнем благосостояния, в искоренении бедности и социальной маргинализации. «Волонтерство – важнейшее звено в цепи, от людей, которые не жалеют своего времени, сил, знаний и материальных средств в значительной степени зависит успех в достижении этих целей», – подчёркивают аналитики фирмы *PricewaterhouseCoopers*¹³⁷.

В настоящее время действует онлайн-платформа «третьего сектора» социального действия, на которой около половины участников – организации, сформировавшиеся за последние 20 лет. Этот сегмент общественной структуры является «важнейшим каналом структуризации и обеспечения социальных потребностей населения, а также укрепления гражданского движения»¹³⁸.

Согласно отчёту за 2022 г., составленному Фондом «Лояльность» и испанским филиалом консалтинговой компании «Делойт», экономический вклад «третьего сектора» оценивается в 1,44% ВВП. О социальной значимости сектора говорят цифры предоставленных прямых услуг медико-социального характера, по долговременному уходу за детьми или престарелыми, по оказанию материальной помощи, в 2022 г. общее число составило 48 млн единиц¹³⁹. Одной из задач, выполнение которой может способствовать эффективному развитию социального вспомоществования и благотворительности, признаётся более активное привлечение в «третий сектор» добровольцев, число которых заметно снизилось в течение пандемии. Проблема не так проста, как может показаться на первый взгляд, подчёркивают авторы доклада. «Ведь растёт новое поколение с изменившейся системой культурных ценностей, бытовых привычек, общего взгляда на окружающую действительность, поэтому объективно меняется прежняя, устоявшаяся модель взаимоотношений внутри от-

¹³⁷ El Tercer Sector como actor clave en el desarrollo social. URL: <https://www.pwc.es/es/tercer-sector.html> (дата обращения 29.09.2022).

¹³⁸ El tercer sector: claves y objetivos / La Universidad en Internet. Ciencias sociales, 22.04.2021. URL: <https://www.unir.net/ciencias-sociales/revista/tercer-sector/> (дата обращения 29.09.2022).

¹³⁹ Barómetro del Tercer Sector de Acción Social en España 2022. Análisis de situación y estudio temático prospectivo. Resumen Ejecutivo. URL: <https://www.plataformaong.org> (дата обращения 15.08.2023).

рядов добровольцев»¹⁴⁰. Следует также учитывать фактор цифровизации, захватившей «третий сектор» и влияние которого распространяется и на гражданскую инициативу.

Следует отметить, что теме укрепления основ гражданского общества, имеющего давние исторические традиции, были посвящены Национальные конгрессы: первый проходил в Мадриде в феврале 2020 г., второй – в сентябре 2021 г. в Валенсии, третий – в апреле 2023 г. в Мадриде. Почётным председателем форумов был король Филипп VI, в прениях выступали бывшие председатели правительства: Фелипе Гонсалес (1982–1996, ИСРП) и Хосе Мария Аснар (1996–2004, НП). Общее число участников составляет не менее 80-90 человек, среди которых директора некоммерческих организаций, благотворительных фондов, представители автономных администраций, профессура ведущих испанских университетов. По итогам выступлений были составлены подробные отчёты¹⁴¹, в которых отразился взгляд «изнутри», непосредственных акторов гражданского общества в Испании на актуальные проблемы нации. Просматривались разные идейно-политические предпочтения, что создавало в поле научной дискуссии довольно широкий спектр точек зрения. Однако главную свою задачу участники форумов видят в том, чтобы прочертить, наметить пунктиры укрепления страны и найти новые формы гражданского участия в этом процессе. «Для этого необходимо преодолеть фрагментацию гражданского общества, слабую его сплочённость, что делает его хрупким и уязвимым перед строгой политикой «сверху», – считает Альдо Олсесе¹⁴², президент национальной ассоциации «Гражданское общество здесь и сейчас!»¹⁴³, главный инициатор проведения конгрессов.

¹⁴⁰ Ibid. P. 29.

¹⁴¹ Repensar España. I-er Congreso Nacional de la Sociedad Civil. Madrid: McGraw-Hill, 2021. 278 p.; II-do Congreso Nacional de la Sociedad Civil. Madrid: McGraw-Hill, 2022. 268 p.; Regenerar España. III-er Congreso Nacional de la Sociedad Civil. Madrid, 2023.

¹⁴² Aldo Olcese. ¡Hay sociedad civil! // El Mundo, 08.10.2021. URL: <https://www.elmundo.es/opini3n/2021/10/08> (дата обращения 30.09.2022)

¹⁴³ *Asociaci3n Nacional Sociedad Civil Ahora, SOCIA* – созданная в 2018 г. структура, имеющая своей целью кооперацию многочисленных в стране гражданских организаций, а также для их лояльного и ответственного взаимодействия с государственными инстанциями и главными политическими силами.

Анализ особенностей испанского гражданского общества, как взгляд «со стороны», предприняли иностранные учёные, участвующие в регулярных семинарах с обзорами на тему «Глобальное гражданское общество». Проект был запущен в 2016 г. по инициативе фонда, основанного известным испанским предпринимателем Рафаэлем дель Пино, владельцем мощной испанской компании *Ferrovial*, специализирующейся на проектировании, строительстве и управлении инфраструктурными объектами (штаб-квартира расположена в Мадриде). Будучи приверженцем крепкого гражданского общества у себя на родине, он привлёк для научного сотрудничества по данной теме исследователей из бизнес-школы *Harvard Kennedy School*, входящей в состав Гарвардского университета (США). И с 2016 г. проходят «круглые столы», цель которых состоит в сравнительном анализе национальных моделей гражданского общества, в изучении актуальных вызовов, стоящих перед ними. В 2020 г. доклад бизнес-школы был посвящён Испании¹⁴⁴.

Примечательны выводы, к которым пришла интернациональная команда учёных, участвовавших в дискуссии. Отдавая должное первостепенной важности и роли гражданского общества в демократическом транзите с начала с 1970-х гг., они считают, что *vis á vis* взаимоотношения между государством и гражданским обществом для преодоления национальных трудностей следует расширять. Несмотря на то что сближение в период пандемии произошло, институциональные и легитимные границы гражданской инициативы слабо способствуют её дальнейшему развитию. Имеются и барьеры морально-психологического характера. «Первое. Многие испанцы считают, что именно государство должно решать их жизненные проблемы, слабо представляя, где проходит граница для деятельности государства-благодетеля, а где следует проявлять собственную инициативу. Второе. Причиной растущей сегментированности гражданского общества в Испании, по мнению участников исследования, является склонность к защите узких интересов того или иного объединения при недостаточном учёте необходимости

¹⁴⁴ Rey-Garcia M. & Royo S. Strengthening Civil Society in Spain: A Post-COVID-19 Agenda. Harvard University's Press. June 2022. 72 p.

строить совместную платформу для конструктивного диалога, сотрудничества и эффективной гражданской вовлечённости в этот процесс для достижения общих целей»¹⁴⁵. Присоединение малоорганизованных групп с недостаточной мерой гражданской ответственности может углублять раскол, негативно сказываться на возможности более сознательных граждан участвовать в принятии решений. А такое участие должно быть тщательно сбалансировано в практике гражданских действий.

Особое внимание в работах по Испании уделяется взаимодействию с гражданскими платформами соседних стран Европы: Португалии, Италии, Франции – как залог более успешного развития испанской модели. В тоже время следует учитывать, что иберийский вариант социально ответственного государства служит своеобразным ориентиром для латиноамериканских государств.

В октябре 2022 г. португальская столица принимала участников XVI Иberoамериканской встречи представителей гражданских объединений¹⁴⁶. Ранее такие совещания проходили: XIV – в Лиме в 2018 г., XV – в ноябре 2020 г. транслировалось онлайн из города Санта-Крус (Боливия). Очередная, XVII встреча состоится в апреле 2024 г. в мексиканской столице.

Представители «*третьего сектора*» 20 стран – участниц иbero-американского сообщества обсудили в Лиссабоне проблему солидарности между поколениями для укрепления гражданского коллективизма; в фокусе дискуссии были также устойчивое экономическое и социальное развитие, защита окружающей среды, вопросы занятости, здравоохранения, образования. Нетрудно, таким образом, увидеть, что похожие проблемы волнуют и испанское общество, для которого характерны активная общественная полемика, публичные обсуждения на различных уровнях насущных тем, что свидетельствует о способности разных слоёв населения продвигать групповые интересы, защищать свои права. Многие гражданские объединения привержены идее

¹⁴⁵ Ibid. P. 57.

¹⁴⁶ XVI Encuentro Iberoamericano de la Sociedad Civi. URL: <https://www.soziaible.es/lisboa-acogera-encuentro-iberoamericano-de-la-sociedad-civil> (дата обращения 30.09.2022).

социальной интеграции, концепции многостороннего диалога и достижения общественного согласия по стратегическим направлениям национального развития Испании, считая такой консенсус ключевым для демократически зрелого общества.

2.5. Участие НПО Испании в решении актуальных проблем общества

Достижение общественного консенсуса по некоторым насущным проблемам, возникающим в стране, исторически не всегда решается «мирным путём». Идеологическое противостояние между политическими партиями (находящейся у власти и в оппозиции) часто проецируется на общественное поле, вызывая напряжённость, выливающуюся в манифестации и марши протеста. «Яблоком раздора» может служить или пенсионная реформа, или реформа трудовых отношений, или пересмотр законодательства в сфере образования. Так, в 2013 г. бурную критику и недовольство со стороны испанских профсоюзов вызвала предложенная Народной партией (находившейся у власти) очередная пенсионная реформа, ключевым пунктом которой было продление пенсионного возраста, а также «введение специального налога солидарности на поддержание пенсионной системы, отмена ряда льгот по уплате страховых взносов» и ряд других мер¹⁴⁷. Новая волна общественного возбуждения по поводу пенсионной системы пришла в середине 2017 г., когда правительство «народников» во главе с Мариано Рахоем пыталась ослабить социальные последствия кризиса 2008–2013 гг. за счёт стабилизационного пенсионного фонда.

Перипетии пенсионного реформирования продолжились и позже, после смены правительства и прихода к власти другой политической партии – ИСРП. Необходимость осуществления новой пенсионной реформы подтверждалась в договорённостях между социалистами и лидером альянса «Вместе мы можем»¹⁴⁸ Пабло Иглесиасом в декабре 2019 г. при создании коалиционного правительства.

В январе 2022 г. вступил в силу первый этап пенсионной ре-

¹⁴⁷ Испания и Португалия в эпоху глобальных трансформаций / отв. ред. Н.М. Яковлева. М.: ИЛА РАН, 2017. 307 с. С. 169.

¹⁴⁸ *Unidas Podemos* – альянс сформирован партией *Podemos* в 2016 г.; до 2019 г. имел название *Unidos Podemos*; в 2019 г. переименован в *Unidas Podemos*.

формы, согласованной до того путём непростых трёхсторонних переговоров¹⁴⁹ в рамках социального диалога в течение лета 2021 г., одобренный конгрессом в декабре 2021 г. Реформа включает принятый в Европе набор мер т.н. *параметрического характера*: постепенное повышение пенсионного возраста и необходимого страхового стажа для получения полного пенсионного пособия, ограничение возможностей для преждевременного выхода на пенсию. Осуществление пенсионной реформы (как и пересмотр давно сложившейся испанской модели трудовых отношений) является составной частью национального Плана восстановления, трансформации и устойчивости испанской экономики (2021–2026), финансовая поддержка которого осуществляется в рамках общеевропейского проекта «ЕС нового поколения». Для получения необходимого финансирования со стороны Брюсселя испанскому правительству требовалось законодательно утвердить как пенсионную, так и трудовую реформы до конца 2021 г.¹⁵⁰

Однако на всех этапах утверждения пенсионной реформы общественные страсти не утихали, потому что и профсоюзы, и некоторые группы пенсионеров не устраивали поправки, особенно увеличение периода для расчёта полного пенсионного пособия, ограничения для преждевременного выхода на пенсию. Зачинщиком протестных движений является Координационный совет по защите государственной пенсионной системы¹⁵¹, поддерживаемый прежде всего региональными объединениями Страны басков¹⁵² и Мадрида¹⁵³. Характерно, однако, что именно в этих автономиях пенсионеры имеют пособия выше среднего по стране: в Мадриде 1591 евро в месяц, в Стране басков – 1681¹⁵⁴. Ответом может служить более высокий уровень граж-

¹⁴⁹ Между правительством под руководством П. Санчеса, Всеобщим союзом трудящихся, Рабочими комиссиями, Испанской конфедерацией предпринимательских организаций и Испанской конфедерацией мелких и средних предприятий.

¹⁵⁰ Ермольева Э.Г. Перипетии трудовой реформы в Испании // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2022. №1. DOI: 10.15211/vestnikieran1202298107

¹⁵¹ *Coordinadora Estatal por la Defensa del Sistema Público de Pensiones, COESPE.*

¹⁵² *Movimiento de Pensionistas de Euskal Herria, EHPM.*

¹⁵³ *Movimiento Pensionista de Madrid, MPM.*

¹⁵⁴ Miralles Fco. La pensión media en España por comunidad autónoma en 2023:

данской инициативы, а также тот факт, что в испанской столице и на севере Испании пожилых людей больше, чем, например, на Канарских островах или в Мурсии. Примечателен и пример Галисии, где доля лиц старше 65 лет – 25%¹⁵⁵ и где активность членов местного Движения в защиту пенсионного обеспечения¹⁵⁶ можно объяснить тем обстоятельством, что в этом регионе размер пенсии один из самых низких по стране – 1022 евро в месяц, при среднем по Испании – 1375 евро¹⁵⁷.

Одним из мотивов для волнений по всей территории страны является снижение покупательной способности пособий, что даёт основание испанским пенсионерам требовать соответствующей индексации выплат. Так, 1 октября 2022 г. Рабочие комиссии и Всеобщий союз трудящихся по случаю Международного дня пожилых людей выступили с требованием улучшения условий жизни в домах престарелых, очередного повышения минимальной пенсии, а также «за бóльшее присутствие испанских пенсионеров в общественной жизни»¹⁵⁸.

Испания входит в число европейских стран с довольно высокой долей государственных расходов на пенсионное обеспечение по отношению к ВВП – 13,6% (для сравнения: Португалия – 13,7%, Италия – 16,9%¹⁵⁹). В марте 2023 г. Министерство интеграции, социального обеспечения и миграций Испании объявило о начале второго этапа пенсионной реформы, призванного обеспечить достойную пенсию «бэби-бумерам» – поколению, составляющему, по оценкам испанских демографов, когорту от

¿Quién cobra la pensión más alta? // Huffington Post, 10.07.2023. URL: <https://noticiastrabajo.huffingtonpost.es/> (дата обращения 03.09.2023).

¹⁵⁵ По данным Высшего совета по научным исследованиям (*Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC*), самый высокий процент лиц старше 65 лет зарегистрирован в Астурии (25,7%), меньше всего – на Балеарских островах (15,6%). Un perfil de las personas mayores en España, 2020. Indicadores estadísticos básicos // Madrid. Informes CSIC. 2020. №25.

¹⁵⁶ *Movemento Gallego en Defensa das Pensions e os Servizos Públicos, MODEPEN.*

¹⁵⁷ ¿Cuál es la pensión media en España por comunidad autónoma? 31.08.2023. URL: www.bankinter.es/ (дата обращения 25.10.2023).

¹⁵⁸ CCOO y UGT reclaman políticas que mejoren la vida de las personas mayores. URL: <https://www.diariosur.es/andalucia> (дата обращения 02.10.2022).

¹⁵⁹ OECD, Government at a glance, 2023. URL: <https://www.oecd.org/publication/government-at-a-glance/2023> (дата обращения 17.10.2023).

48 до 65 лет, первая волна которого начинает выходить на пенсию в 2023 г. Однако массивное наращивание госрасходов по статье «социальное обеспечение лиц пожилого возраста» вызывает сильную озабоченность у экспертов, что, по их мнению, не решает проблему стабилизации пенсионной системы, а, напротив, усиливает дефицит фонда социального страхования¹⁶⁰.

В европейских странах состояние пенсионной системы служит одним из основных барометров общей социальной обстановки. «И Испания не является исключением, её национальный *case study* показателен как пример тех финансовых сложностей, с которыми сталкиваются некоторые пенсионные системы в мире»¹⁶¹.

Для отстаивания своих социальных прав – будь то пенсии или иные государственные услуги – испанцы стали создавать различные онлайн-платформы, используя достижения в области ИКТ. Например, работает созданная Испанской конфедерацией лиц старшего возраста¹⁶² «Платформа пожилых людей и пенсионеров»¹⁶³, в которой активная роль принадлежит одному из старейших гражданских объединений – Демократическому союзу пенсионеров¹⁶⁴ (основан в 1976 г.). В настоящее время Союз насчитывает 1,3 млн членов, состоящих на учёте в 2500 ассоциированных филиалах по всей территории Испании¹⁶⁵. Относительно новой (создана в 2000 г.) является гражданская Национальная конференция пенсионеров Испании¹⁶⁶, со штаб-квартирой в Мадриде, позиционирующая себя как «политически независимое, демократическое объединение». Сообщества пенсионеров существуют не только в каждой испанской автономии, но и в каждом городе, провинции и округе; как правило,

¹⁶⁰ Varapalo de la AIReF a Escrivá: su reforma «cortoplacista» de las pensiones no sirve // *La Razón*, 24.03.2023. URL: <https://www.larazon.es/economia> (дата обращения 27.05.2023).

¹⁶¹ Испания: трудный выбор в условиях неопределённости. М.: ИЛА РАН. Серия «Саммит». 2022. 200 с. С. 50.

¹⁶² *La Confederación Española de Organizaciones de Mayores, CEOMA*.

¹⁶³ *Plataforma de Mayores y Pensionistas, PMP*.

¹⁶⁴ *Unión Democrática de Pensionistas, UDP*.

¹⁶⁵ *Plataforma PMP. Socios fundadores*. URL:// <https://www.pmp.org.es/actualidad> (дата обращения 27.09.2022).

¹⁶⁶ *Confederación Nacional de Jubilados y Pensionistas de España, CONJUPES*.

они оказывают не только медицинскую помощь, но и способствуют активному досугу престарелых граждан¹⁶⁷.

Вряд ли стоит удивляться столь широкому распространению и разветвлённой сети ассоциаций лиц пожилого возраста, ведь Испания относится к быстро стареющим нациям. Данные табл. 5 показывают, что тенденция к старению населения в иберийских странах нарастает, и к 2050 г. доля пожилого населения в них будет выше, чем во Франции и Германии.

Таблица 5

Показатели старения населения
(выборка по странам – членам ЕС, 2015–2050 гг.)

Страны	Доля лиц старше 65 лет в общей численности населения (%)				
	2020	2025	2030	2040	2050
Италия	22,3	24,7	27,0	32,0	33,7
Греция	22,3	24,0	25,8	30,4	33,8
Германия	21,8	23,1	25,4	27,9	28,0
Португалия	21,1	24,0	26,2	30,6	33,7
Франция	20,4	22,2	23,9	26,7	27,7
Испания	19,6	21,4	23,8	29,1	32,7

Примечание: страны даны по мере уменьшения доли пожилого населения.

Источник: Eurostat. Demographic balances and indicators by type of projection. Last update: 08-02-2021.

С 2000 г. начала работу объединённая платформа «НПО социального действия»¹⁶⁸, насчитывающая более 30 участников, среди которых уже упоминавшиеся ранее испанский Красный крест, а также Союз семейных ассоциаций¹⁶⁹, Платформа добровольцев Испании¹⁷⁰, Конфедерация по защите ментального здоровья¹⁷¹, испанский филиал Европейской сети по борьбе с бедностью и социальной исключённостью (ИЕСБ)¹⁷². Активным участником платформы является и филиал международной конфедерации «Каритас». Объединение имеет более 150 национальных католических благотворительных организаций, дейст-

¹⁶⁷ Guía de Asociaciones de Mayores en España. URL: <http://www.envejecimientocsic.es> (дата обращения 27.09.2022).

¹⁶⁸ Plataforma ONG de Acción Social. URL: www.plataformaong.org.

¹⁶⁹ Unión de Asociaciones Familiares.

¹⁷⁰ Plataforma de Voluntariado de España.

¹⁷¹ Confederación Salud Mental España.

¹⁷² Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español, EAPN-es.

вующих в 198 странах мира. Цель организации (включая её работу в Испании) – «осуществление христианами-католиками социального служения, гуманитарной помощи для обеспечения социальной справедливости». «Каритас» оказывает гуманитарную поддержку всем нуждающимся, независимо от их этнической принадлежности, национальности, вероисповедания и социального статуса.

Работая в тесной связи с ИЕСБ, а также с Фондом по развитию социальных исследований и прикладной социологии¹⁷³ испанский филиал «Каритас» публикует ежегодные детальные обзоры о социальной обстановке в стране. Доклад за 2022 г. посвящён проявлениям и последствиям корона-кризиса в Испании¹⁷⁴. Материал был собран по множеству приходов в самых глубоких уголках страны. «В Испании католическая церковь делала всё возможное, чтобы помочь людям в условиях пандемии COVID-19. Испанская епископальная конференция внесла огромный вклад в борьбу с коронавирусом, предложив финансовую, организационную и пастырскую помощь»¹⁷⁵.

Фонд по развитию социальных исследований и прикладной социологии, наряду, например, с таким независимым Фондом, как *Alternativas* (основан в 1997 г.), ведёт аналитическую работу, сочетающую умеренную критику в адрес властей с объективными выводами о состоянии испанского общества, а работающие в этих фондах эксперты часто выступают с активной гражданской позиции.

Одним из направлений прикладных исследований испанского филиала Европейской сети по борьбе с бедностью становятся проблемы молодёжи, поскольку «социально-экономический кризис, спровоцированный пандемией, особенно остро отразился именно на этой группе, значительно ухудшив её положение». В 2022 г. был опубликован сборник документов по материалам встречи, организованной Сетью для открытой дискуссии меж-

¹⁷³ *Fomento de Estudios Sociales y de la Sociología Aplicada, FOESSA.*

¹⁷⁴ Evolución de la cohesión social y consecuencias de la Covid-19 en España. Fundación FOESSA/Cáritas Española. Madrid, 2022. 681 p. FOESSA – Fomento de Estudios Sociales y de la Sociología Aplicada.

¹⁷⁵ Rusia y España: el ciclo de incertidumbre pandémico. Moscú, ILA RAN, 2022. 240 p. P. 214.

ду молодёжью из всех испанских автономий, с одной стороны, депутатами из различных парламентских фракций и представителями региональных администраций, с другой. Во встрече принимали участие руководители Института молодёжи и Молодёжного совета Испании; оба юридически являются автономными учреждениями, но с 2020 г. аффилированы с Министерством социальных прав. Необходимость подобного общения назревала давно, ведь молодые испанцы, как и их сверстники из других европейских государств, считают, что «правлящие круги мало интересуются их мнением даже перед тем, как принимать решения по вопросам, которые касаются непосредственно молодёжь»¹⁷⁶.

Инициатива по проведению структурных диалогов принадлежит Еврокомиссии, которая объявила 2022 г. «Годом молодёжи». Политическая подоплёка этого проекта ясна: в условиях, когда молодое поколение оказалось в эпицентре двух кризисов – 2008/2009 и пандемийного, когда растёт число нетрудоустроенных, разочаровавшихся, отчаявшихся молодых людей, необходимы срочные меры для предотвращения социального взрыва с активным участием молодого поколения. В Евросоюзе ещё живы воспоминания о «Движении возмущённых» в Испании, которое возникло в мае 2011 г. и стало убедительным проявлением общественного недовольства функционированием политической и экономической системы страны. Основную массу участников составляли молодые люди от 19 до 30 лет с высшим образованием, которые перешли «к активным протестным акциям через разочарование в окружающей их реальности и осознание отсутствия жизненных перспектив»¹⁷⁷.

Учёные-социологи из Университета Комплутенсе (Мадрид) Мария Л. Моран и Х. Бенедикто, анализируя студенческое движение за период с 2011 по 2016 г., отмечали сохраняющуюся у большинства молодых испанцев неудовлетворённость и недоверие по отношению к институциональной политике. «И их возрождавшаяся активность постепенно обретала новые формы

¹⁷⁶ Ермольева Э. Молодёжные проблемы: новый вызов для Европы (на примере Испании) // Педагогика. 2018. №9. С. 110.

¹⁷⁷ Хенкин С.М. «Движение возмущённых» в Испании: новая форма социального протеста. URL: <https://www.perspektivy.info/02/12/2011> (дата обращения 23.09.2022).

протеста как в физической мобилизации, так и в виртуальной, включая запуск инновационных проектов»¹⁷⁸. Примечательно, что именно в указанный период возникли Федерация прогрессивного студенчества, а также Студенческий фронт, который формировался в течение 2014–2016 гг., его первыми инициаторами были региональные ассоциации из Валенсии, Каталонии и Мадрида, к которым затем примкнули студенческие ячейки из Леона, Малаги, Бургоса.

Вплоть до начала корона-кризиса основной причиной студенческих волнений были законодательные инициативы поочередно сменявшихся у власти правительств – то возглавляемых ИСПП, то НП. Образование исторически было «яблоком раздора» между этими политическими силами и теми слоями общественности, которые были привержены той или иной из них. Имея разные идеологические взгляды на то, какой должна быть испанская модель образования, каждая из партий подвергала «корректировке» (и порой довольно существенной) те законы об образовании, которые разрабатывались политическими противниками и утверждались ими в периоды пребывания у власти. Газета *El País* писала: «Законодательство, касающееся образования – это постоянное броуновское движение, наполненное бурной полемикой, ожесточёнными дебатами, протестами на улицах, обращениями разных партий в Верховный суд»¹⁷⁹. В своё время аналитики из газеты *Expansión* подсчитали, что с первой половины 1970-х гг., с начала демократического транзита изменения в образовательном законодательстве происходили каждые 5,3 лет¹⁸⁰. В педагогическом сообществе всё чаще высказывались сомнения, насколько была оправданной такая преувеличенная законодательная активность. Регулярное реформирование национальной системы обучения, связанное со сменой у власти то ИСПП, то НП, «происходившее в течение последних

¹⁷⁸ Luz Moran M. y Benedicto L. Los jóvenes españoles entre la indignación y la desafección política: una interpretación desde las identidades ciudadanas // ULTIMA DÉCADA, Proyecto JUVENTUDES. 2016. №44. P. 15.

¹⁷⁹ Aunión J.A. 35 años y siete leyes escolares. 28.11.2013. URL: <http://www.sociedad.elpais.com> (дата обращения 01.10.2022).

¹⁸⁰ La educación en España: una reforma cada 5,3 años. 10.10.2013. URL: www.expansion.com (дата обращения 25.09.2022).

сорока лет приводило к краткосрочности действия каждого нового закона об образовании, к общей нестабильности этой важнейшей социальной сферы»¹⁸¹.

Более того, исторически образование в Испании превратилось в площадку для межпартийного конкурентного электорального сражения, и через этот фактор разные политические силы стремились обозначить свою идентичность, которая могла бы служить маяком для привлечения избирателей. Нередко словосочетание «образовательная реформа» становилось синонимом общественно-политической напряжённости. Систематические волны «выяснения отношений» между правительствами, с одной стороны, оппозицией, профсоюзами, молодёжными ассоциациями – с другой, поднимались и вокруг необходимости заключить Политический и общественный договор об образовании, главная цель которого должна состоять в достижении общественного консенсуса о преемственном и стабильном развитии системы обучения.

Поскольку проблемы образования касаются каждой семьи, каждого члена общества, к обсуждению очередных правительственных инициатив сразу подключались различные гражданские объединения и нередко «в штыки» воспринимали инициативы «сверху». Прежде всего, это были педагогические секторы ведущих испанских профсоюзов – «Рабочих комиссий» и Всеобщего союза трудящихся, но кроме того, Испанская конфедерация родителей учащихся и Национальная католическая конфедерация родителей учащихся (обе основаны в 1979 г). Интересы школьников представляет Государственная конфедерация студенческих ассоциаций (сформирована в 1987 г. как сообщество учащихся частных колледжей, затем стала выступать и от лица учеников государственного сектора образования); она довольно многочисленна – в её состав входят до 300 автономных, региональных, муниципальных студенческих сообществ.

То обстоятельство, что полемика вокруг модели испанского образования традиционно ведётся на широкой общественной

¹⁸¹ Cuarenta años sin una ley de educación estable: una sopa de siglas que repercute en la calidad de la enseñanza. URL: <https://www.rtve.es/noticias.13/09/2022> (дата обращения 30.09.2023).

площадке следует, с одной стороны, считать практикой, достойной зрелого гражданского общества. С другой стороны, исторически сложившаяся в Испании излишняя вовлечённость образования в общественно-политические баталии создаёт явные трудности для достижения консенсуса.

Разноголосица точек зрения о школьной реформе (как, впрочем, и иных злободневных проблемах) ныне приобрела в стране Дон Кихота более широкий, чем раньше – в период бипартизма – политический спектр. Образовались три новых партии – «Граждане» (2006 г.), «Голос» (2013 г.), «Мы можем» (2014 г.; с 2016 г. – «Вместе мы можем»). Таким образом, «вместо *бипартизма*, сложившегося в начале 1980-х гг., сегодня исследователи и политические комментаторы всё чаще говорят о *бипло-кизме* – столкновении правого и левого блоков партий»¹⁸². Так, весной 2021 г. сначала Народная партия, затем «Голос» выступили против утверждения очередного закона социалистов – «Органического закона об изменениях в образовании», разработанного министерством просвещения под руководством Исабель Селаа. Несмотря на противодействие этих партий, новый закон (получивший наименование по фамилии его инициатора) формально вступил в силу в январе 2022 г.¹⁸³

Диверсификация общественно-политического пространства не может не сказываться на деятельности гражданских объединений. В этих условиях вряд ли стоит переоценивать позитивное участие гражданской инициативы в решении проблем образования. У одних участников широкой дискуссии просматривается поверхностный подход, а у других, напротив, излишне детализированный. На примере законов об образовании можно проследить и непоследовательность поведения представителей различных гражданских объединений, довольно пёструю гамму идейно-политических предпочтений и даже некоторый экстремизм, свойственный, в частности, молодёжной аудитории.

¹⁸² Куракина-Дамир А.А. От кризиса репрезентативности к повышенной фрагментации // Испания в новой национальной и международной реальности / отв. ред. Яковлев П.П., Куракина-Дамир А.А. М.: ИЛА РАН, 2020. 225 с. С. 13.

¹⁸³ El completo desarrollo de la Ley Celaá y la aprobación de la nueva Ley de FP marcarán 2022 en materia educativa. URL: <https://www.europapress.es/sociedad/educacion> (дата обращения 29.09.2022).

Почти одновременно с «Органическим законом» правительством во главе с Педро Санчесом готовилась и новая вузовская реформа, основу которой составляют два закона – «Об университетской системе» и «О правилах общежития в университетах». В отличие от школьной системы, где законодательство политиков в Испании было частым, в вузовском секторе изменений уже давно не было: вплоть до 2022 г. в силе оставался Закон об университетах от 2001 г. Поэтому с объективной точки зрения модернизация университетского образования назревала.

В первоначальном проекте закона «Об университетской системе», обнародованном осенью 2021 г., было немало положений, вызвавших недовольство университетского сообщества, прежде всего студентов. В ноябре 2021 г. во многих городах Испании – в Мадриде, Валенсии, Бильбао, Леоне, Гранаде, Севилье и другим – прошли манифестации, созданные Координационным центром студенчества государственных вузов, Студенческим фронтом и участниками Совета учащихся государственных университетов¹⁸⁴, являющегося консультативным органом при испанском Министерстве университетов. Для протестных акций организаторы широко использовали социальные сети, привлекая на свою сторону колеблющихся студентов.

После дополнительных консультаций и смены главы профильного ведомства, летом 2022 г. был достигнут определённый консенсус, который частично устроил профессоров – членов «Рабочих комиссий» и часть студенчества: в частности, согласно новой норме в органах управления факультетами и иными учебными подразделениями доля студентов может составлять 25% (в прежнем законе учащиеся были лишены такой возможности)¹⁸⁵.

Новый университетский закон, после утверждения в конгрессе депутатов (нижней палате испанского парламента) в марте 2023 г., вступил в силу в апреле; его основные положения предусмотрены к выполнению в 2023/2024 учебном году. Главные претензии к уже формально действующей норме предъявляют администрации государственных вузов. Так, ректор Универси-

¹⁸⁴ *El Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado, CEUNE.*

¹⁸⁵ 10 puntos claves de la nueva ley universitaria. URL: <https://www.educaweb.com,.06/07/2022> (дата обращения 29.09.2022).

тета Кастильи-Ла Манча Х.Х. Лопес-Бреа сетует на то, что текст закона был слабо согласован с автономными вузами, «но ведь именно власти на местах ответственны за финансирование госуниверситетов. А обозначенная цель – достичь к 2030 г. доли расходов на высшую школу до 1% к ВВП – является лишь декларацией о намерениях»¹⁸⁶. Его мнение о недостаточном внимании со стороны правительства к положению в автономных вузах разделяет Р. Лукас, глава старейшего в Испании и одного из самых престижных вузов как в стране, так и в Европе – Университета Саламанки (осн. в 1252 г.)¹⁸⁷.

Со своей стороны, испанское студенчество пока пребывает в ожидании, как на качестве обучения отразятся новые законодательные меры. И есть признаки того, здравомыслящая часть молодого поколения Испании пытается найти возможность перейти от протестных форм к эффективному диалогу с властью предрержащими, хотя почти всегда найдётся антисистемная маргинальная молодёжь, которой нечего терять, зато есть, против чего протестовать. Даже несмотря на то, что некоторые молодёжные гражданские ячейки демонстрируют оппозиционные настроения по отношению к власти, этому движению, как считают некоторые испанские авторы, в настоящее время необходима поддержка общества и автономных администраций. По мнению профессора Ф. М. Реверте Мартинеса из Университета Мурсии, «усиление активности и партисипативности молодых людей может укрепить общее гражданское движение, внести в него дух новаторства, креативности, плюрализма, истинной демократичности...»¹⁸⁸.

¹⁸⁶ La LOSU no es la ley que las universidades españolas necesitan // El Español, 21.02.2023. URL: https://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20230221/losu-no-ley-universidades-espanolas-necesitan/743045707_12.html (дата обращения 19.05.2023).

¹⁸⁷ Rocío Lucas: «El Gobierno no puede implantar la LOSU sin consenso, cuando somos las comunidades quienes la financiamos» // El Español, 25.09.2023. URL: https://www.elespanol.com/castilla-y-leon/region/salamanca/20230925/rocio-lucas-gobierno-no-puede-implantar-ley-sin-consenso-losu-comunidades-financiamos/797170451_0.html (дата обращения 26.09.2023).

¹⁸⁸ Reverte Martínez Fr. M. Las Asociaciones Juveniles en España Democrática. Cáceres, 2021. P. 324.

ГЛАВА 3. ВЫЗОВЫ ВРЕМЕНИ: ПОЗИЦИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СТРАНАХ ЕС И РОССИИ

3.1. Действия европейских профсоюзов в условиях трансформации занятости

Трансформация мира труда, обусловленная динамичным ускорением технологического прогресса, глобальной пандемией и её социально-экономическими последствиями, ведёт к существенным изменениям в организации и формах занятости, распространению различных нестандартных её вариантов на фоне роста неустойчивости занятости и цифрового неравенства, что оказывает глубокое влияние на жизнь народов всех стран, деятельность институтов гражданского общества. На протяжении последних двух пандемических лет у трудящихся нестандартных видов занятости, включая самозанятых лиц и работников цифровых платформ (ЦП), возникало наибольшее число проблем в контексте обеспечения достойного труда, надёжной социальной защиты и снижения социальной поляризации. Это представляется вызовом базовым принципам Европейской социальной модели, на что активно реагируют профсоюзы как наиболее организованная и сплочённая часть гражданского общества.

Трудовые цифровые платформы – это онлайн-инструмент, позволяющий отдельным людям, организациям или фирмам связываться с другими лицами, предоставляющими услуги на вознаграждение. ЦП на самом деле являются компаниями, которые могут быть классифицированы как работодатели, агентства или посредники. Они часто пытаются избежать такой классификации и тем самым применимости обычного трудового законодательства. Работающие в пространстве ЦП, многие из которых – представители уязвимых слоёв населения, зачастую не получают даже минимальной заработной платы, не охвачены коллективными договорами, не имеют права на оплачиваемый отпуск, больничный или какое-либо социальное обеспечение, подвергаются различным рискам для здоровья. Они представляют пока небольшую, но растущую часть занятого населения в различных секторах европейской экономики.

Деятельность современных ЦП распространяется не только на доставку еды, услуги такси и работу по дому, но и на строительство, инженерные, сервисные, медицинские услуги и многое другое. Бизнес-модель платформенных компаний основана на конкурентном преимуществе, полученном за счёт снижения расходов на рабочую силу, позволяет им предлагать более низкую цену за услуги, экономя на издержках и, таким образом, приспособливаясь к колебаниям спроса.

Цифровизация трудовой сферы предполагает как возможности, так и риски. Компании, использующие цифровые ресурсы для обслуживания потенциальных клиентов, позиционируют себя как новую и современную форму работы. При этом они во многих случаях предпочитают, чтобы на них не распространялось трудовое законодательство, лоббируя на всех уровнях особый статус, отличный от работодателя, осуществляющего свою деятельность в соответствии с международными и европейскими нормами в области прав человека, профсоюзного движения, социальных прав и безопасности и гигиены труда. Все эти положения включены в Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенцию МОТ, Европейскую социальную хартию Совета Европы, Хартию основных прав ЕС, Европейскую опору социальных прав и другие документы.

За справедливую цифровизацию

Кризис *COVID-19* показал, что отсутствие или недостаточность прав трудящихся нестандартных форм занятости, включая работников платформенных компаний, ставит их в уязвимое положение вплоть до необходимости выбора между потерей дохода или риском работы без защиты во время пандемии. «Нестандартные работники» должны иметь такую же правовую защиту, как и работники с обычными юридическими контрактами. Европейский союз и государства-члены должны гарантировать им доступ к социальной защите, минимальной заработной плате, пособиям по старости, несчастным случаям на производстве и профессиональным заболеваниям, материнству и отцовству, другим трудовым правам, включая охват схемами временной безработицы, меры по гигиене и охране здоровья и безопасности, защите от банкротства и закрытия компании, а также возмож-

ности профессиональной ориентации, консультирования и реинтеграции на рынок труда, обучения и обновления знаний.

В разгар пандемии некоторые крупные онлайн-платформы, такие как *Amazon*, *Deliveroo*, по сведениям Европейской конфедерации профсоюзов (ЕКП)¹⁸⁹, создавали ложные маркетинговые стратегии (доставка с нулевым контактом, неадекватные денежные возмещения расходов на медицинские телеконсультации, покупку защитного снаряжения и компенсацию за отпуск по болезни). «Нестандартные работники» и работники платформенных компаний в основном не подпадают под действие законодательства об охране труда, являющегося необходимой предпосылкой для доступа к социальной защите, в то время как работа на ЦП сопряжена с такими рисками, как воздействие электромагнитных полей, зрительная усталость, проблемы с опорно-двигательным аппаратом и другие риски для здоровья. Психосоциальные риски включают изоляцию, стресс, зависимость от технологий, информационную перегрузку, эмоциональное выгорание и др. Наконец, для трудовой деятельности на онлайн-платформе характерна ненадёжность работы, которая, как известно, способствует общему ухудшению самочувствия.

Эти риски делают обеспечение соблюдения правил охраны труда крайне важными. Между тем их применение наряду с трудовым законодательством стран, в которых функционируют ЦП, в целом оспариваются компаниями-платформами, поэтому национальным инспекциям труда следует разработать инструменты и стратегии для эффективного обеспечения соблюдения трудового законодательства на рабочем месте.

Работники платформенных компаний также уязвимы с точки зрения гражданской ответственности и страхования. В силу транснационального характера многих трудовых платформ трансграничное сотрудничество между инспекциями труда имеет немаловажное значение. На этих аспектах и других правах трудящихся, а также обязанностях ЦП сосредоточились европейские профсоюзы в своей резолюции о защите прав «нестандартных работников» и работников платформенных компаний

¹⁸⁹ ЕКП представляет 45 млн членов из 92 профсоюзных организаций в 39 европейских странах, а также 10 европейских федераций профсоюзов.

(включая самозанятых), принятой в конце октября 2020 г. на заседании Исполнительного комитета ЕКП¹⁹⁰.

Права работников

Вопрос о статусе занятости, т.е. является ли субъект, осуществляющий трудовую деятельность, наёмным работником с соответствующим трудовым договором или самозанятым лицом, предлагающим свои услуги, часто определяет его доступ к другим правам в государствах – членах ЕС. ЕКП хочет положить конец неправильной классификации работников, которая лишает их базовых социальных прав. Существенной чертой трудовых отношений является то, что в течение определённого периода времени лицо выполняет услуги для и под руководством другого лица, за что и получает вознаграждение. Отправной точкой должна быть презумпция статуса занятости. Работника следует классифицировать как такового в соответствии с определениями, используемыми в системе производственных отношений. Выбор быть самозанятым принадлежит работнику, а не работодателю, цель которого сэкономить на затратах на оплату труда. Во многих странах ЕС «нестандартные работники» и занятые в платформенных компаниях не могут на законных основаниях объединяться в профсоюзы. Неправильная классификация работников ЦП как «независимых подрядчиков» ограничивает их коллективное представительство, поскольку этот статус обычно считается несовместимым с членством в профсоюзе.

Право на ведение коллективных переговоров является фундаментальным правом и признано таковым в ЕС. Все работники нестандартных форм труда должны иметь возможность осуществлять эти права и пользоваться защитой коллективных договоров. ЕКП положительно оценивает то, что Европейская комиссия запустила процесс, обеспечивающий, чтобы правила конкуренции ЕС не мешали коллективным переговорам¹⁹¹, от-

¹⁹⁰ ETUC Resolution on the protection of the rights of nonstandard workers and workers in platform companies (including the self-employed). URL: <https://www.etuc.org/en/document/etuc-resolution-protection-rights-non-standard-workers-and-workers-platform-companies> (дата обращения 14.09.2022).

¹⁹¹ Competition: The European Commission launches a process to address the issue of collective bargaining for the self-employed. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1237 (дата обращения 14.09.2022).

метив недопустимость того, что они рассматривались как преобладающие над основными правами. Законодательство ЕС о конкуренции и национальные правила конкуренции должны рассматриваться в свете основных прав, признавая право на ведение коллективных переговоров за всеми работниками.

Обязанности работодателей

Принципиальным вопросом обеспечения прав «нестандартных работников», включая занятых в платформенных компаниях, является признание платформы работодателем. Нынешняя бизнес-модель платформенных компаний частично основана на упразднении прав работников и несоблюдении юридических обязательств работодателей, что создаёт нечестную конкуренцию. Компании онлайн-платформ обязаны обеспечивать безопасность и здоровье работников во всех аспектах, связанных с работой, и не должны возлагать на работников финансовые затраты для достижения этой цели. В противном случае это противоречило бы положениям Европейской директивы 89/391 (Рабочая директива по охране труда)¹⁹², которая применяется ко всем компаниям.

Инициация переговоров с целью заключения коллективного договора должна быть включена в обязанности работодателей. Стандартные определения в трудовой сфере, такие как рабочее место и продолжительность работы, также применимы к ЦП. С того момента, как работник готов к исполнению своих обязанностей на платформе, он должен рассматриваться на своём рабочем месте со всеми обязательствами компании в отношении него. Продолжительность работы следует рассматривать как период, проведённый работником на связи с интернет-площадкой, от которой было получено задание или осуществлялся поиск работы. Контроль и прозрачность алгоритмического управления, включая рейтинг работников, право на отключение и защиту данных работников также должны быть в центре общественных дебатов о цифровизации. ЕКП полагает, что Еврокомиссия и государства-члены должны содействовать созданию

¹⁹² Council Directive of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work (89/391/EEC) (OJ L 183, 29.6.1989. P. 1). URL: <https://osha.europa.eu/en/legislation/directives/the-osh-framework-directive/1> (дата обращения 14.09.2022).

общедоступного реестра, в котором будет отображаться полный список компаний, работающих на онлайн-платформах.

В Политической дорожной карте предстоящей европейской инициативы «Улучшение условий труда работников платформ»¹⁹³, принятой на внеочередном заседании Исполнительного комитета ЕКП 9 февраля 2021 г., подчёркивается идея о необходимости, с одной стороны, расширить сферу её охвата до «нестандартных работников» и не концентрироваться только на платформенном труде и, с другой стороны, отказаться от терминологии «платформенный» работник, так как не существует платформенного сектора экономики как такового, и значит ЦП не могут уклоняться от своих обязанностей работодателей.

Позиция по проекту Директивы ЕК

Европейская комиссия ещё до кризиса *COVID-19* взяла курс на продвижение инициативы по улучшению условий труда работников ЦП, и её график предусматривал законодательную инициативу во время председательства Португалии в Совете ЕС (январь – июнь 2021 г.). Сделать это удалось в начале декабря 2021 г. ЕК представила несколько документов по улучшению условий труда на ЦП. Среди них – предложения для Директивы¹⁹⁴, внедряющей презумпцию наличия трудовых отношений, устанавливающей правильную категорию работника и обеспечивающей прозрачность и подотчётность алгоритмического управления ЦП. По мнению ЕК, необходимо чётко определить статус работника, выработать прозрачные алгоритмы управления и отслеживания деятельности платформ и работников, а также активизировать коллективные переговоры. Еврокомиссией предложены пять критериев для установления факта наличия трудо-

¹⁹³ Political roadmap of the upcoming European initiative on «Improving the working conditions of platform workers». URL: <https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2021-02/Political%20roadmap%20of%20the%20upcoming%20European%20initiative%20on%20E2%80%98Improving%20the%20working%20conditions%20of%20platform%20workers%20E2%80%99%20%28draft%20resolution%29.pdf> (дата обращения 14.09.2022).

¹⁹⁴ European commission. Brussels, 9.12.2021 COM(2021) 762 final 2021/0414 (COD) Proposal for a directive of the European parliament and of the council on improving working conditions in platform work (Text with EEA relevance) {SEC(2021) 581 final} – {SWD(2021) 395 final} – {SWD(2021) 396 final} – {SWD(2021) 397 final}.

вых отношений: эффективное определение верхних пределов уровня вознаграждения; требование от лица, выполняющего работу на платформе, соблюдения обязательных правил в отношении внешнего вида, поведения по отношению к получателю услуги; надзор за выполнением и/или проверка качества результатов работ, в т.ч. с помощью электронных средств; результативное ограничение свободы, в т.ч. с помощью санкций, в организации работы, в частности, свободы выбора рабочего времени или периодов отсутствия, принятия/отказа от выполнения заданий или использования субподрядчиков; действенное ограничение возможности наращивания клиентской базы или выполнения работы для любой третьей стороны.

Властные структуры стран ЕС, включая органы социального обеспечения, будут классифицировать ЦП, соответствующие хотя бы двум из этих критериев, как работодателей и заставлять их выполнять обязательства по национальному трудовому законодательству. В отношении алгоритмического управления ЕК считает необходимым: повысить прозрачность мониторинга и автоматизированного принятия решений и их влияния на условия труда; запретить сбор персональных данных, не связанных с работой; обеспечить связь с контактными лицами при сопровождении автоматизированных решений и предоставить возможность оспорить их. Так как 90% работников классифицируются как самозанятые, Директива предлагает консультировать работников по решениям алгоритмического управления и призывает ЦП устанавливать каналы связи для ведения коллективных переговоров. ЕК обнародовала также проект руководящих принципов для самозанятых работников по вступлению или созданию коллективных ассоциаций¹⁹⁵. ЕКП приветствовала законодательное предложение, но отметила сложность реализации предложенных институтом критериев¹⁹⁶.

Профсоюзы активно участвовали в предваряющих предложении Комиссии консультациях и будут продолжать свою дея-

¹⁹⁵ European commission. Brussels, 9.12.2021 C(2021) 8838 final Communication from the commission approval of the content of a draft for a Communication from the commission Guidelines on the application of EU competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons.

¹⁹⁶ Bulletin Quotidien Europe. №12851. 11.12. 2021.

тельность в парламентском процессе, чтобы гарантировать сохранение опровержимой презумпции трудовых отношений. Анализ, проведённый ЕКП в начале текущего года, показал, что крупнейшие в Европе платформенные компании – *Uber* и *Deliveroo* соответствуют более чем двум критериям и могут быть классифицированы как работодатели. По мнению ЕКП, компании-платформы для сохранения своей бизнес-модели будут предпринимать усилия и тратить большие средства на обход законодательства, поэтому необходимо усилить Директиву, особенно в отношении крупных европейских платформенных компаний, чтобы те сели за стол переговоров с профсоюзами по вопросу о достойной оплате и условиях труда для своих работников¹⁹⁷. На заседании Исполнительного комитета 16 марта 2022 г. по предложению Европейской комиссии была принята Резолюция ЕКП относительно Директивы об улучшении условий труда при работе с платформами и пути продвижения вперёд по сравнению с обычной законодательной процедурой¹⁹⁸. Директива включает основное требование ЕКП по установлению опровержимой презумпции трудовых отношений для работников на цифровых платформах труда, которое дополняется переключением бремени доказывания. Это означает, что платформа будет считаться работодателем, если иное не доказано ею. Пока ЦП априори расценивает своих работников как самозанятых, которые должны самостоятельно или через свои профсоюзы оспаривать этот статус в суде, что является дорогостоящей и длительной процедурой, не приводящей к смене статуса ЦП даже при решении в пользу работника. ЕКП считает, что эту ситуацию можно изменить только путём установления эффективной презумпции трудовых отношений.

ЕКП приветствует также то, что Директива вводит законы, обязывающие цифровые трудовые платформы демонстрировать

¹⁹⁷ Uber & Deliveroo fail EU tests on self-employment. URL: <https://www.etuc.org/en/pressrelease/uber-deliveroo-fail-eu-tests-self-employment> (дата обращения 14.09.2022).

¹⁹⁸ ETUC resolution on the proposal of the European Commission of a Directive on improving working conditions in platform work and way forward ahead of the ordinary legislative procedure. URL: <https://www.etuc.org/en/document/etuc-resolution-proposal-european-commission-directive-improving-working-conditions> (дата обращения 14.09.2022).

работу своего алгоритма работникам и их профсоюзам по вопросам, касающимся условий труда и управления производственными процессами. Пока что алгоритмы не подлежат общественному контролю под предлогом защиты коммерческой тайны. В целом ЕКП оценивает предложенную Директиву как хорошую отправную точку для европейского закона, который необходимо существенно улучшить в ходе обычной законодательной процедуры. Так, ЕКП будет стремиться к достижению общей презумпции, без критериев. Согласно нынешним определениям цифровой трудовой платформы и алгоритмического управления, предложенным Еврокомиссией, вполне вероятно, что многие из ЦП заявят о своём несоответствии критериям ЕК и, следовательно, о непопадании под действие Директивы. В определении цифровой трудовой платформы должно быть чётко указано, что они являются предприятиями и поэтому должны соблюдать свою ответственность как работодатели. Кроме того, должно применяться не только законодательство ЕС, но и национальные трудовые законодательства. В противном случае это позволит государствам-членам де-факто создать третью группу работников в дополнение к наёмным и самозанятым.

Среди недостатков, которые ЕКП будет стремиться устранить в рамках обычной законодательной процедуры, – отсутствие чёткости в описании, как будет действовать презумпция. Государства-члены должны включить цифровые трудовые платформы в список, для которого действует презумпция. На вновь возникающие ЦП тоже будет распространяться презумпция трудовых отношений. Также ЦП должна быть предоставлена возможность инициировать юридическое или административное разбирательство, чтобы продемонстрировать, что она является простым цифровым посредником между реальными предприятиями, не подпадающими под действие защиты Директивы, если они пожелают это сделать. Перенос бремени доказывания должен быть связан с прозрачностью алгоритма. Практику того, что именно работник опровергает презумпцию, необходимо исключить из законодательной инициативы. Это, по мнению ЕКП, является неправильным пониманием природы и целей презумпции.

Коллективные трудовые права должны быть усилены в пред-

ложении Комиссии. В то время как роль профсоюзов (неточно называемых «представителями работников») признаётся в различных разделах, когда речь идёт о правах на информацию и консультации, полный доступ работников ЦП к праву на создание и вступление в профсоюз, организацию и ведение коллективных переговоров необходимо чётко прописать в законе. Кроме того, компании-платформы должны соблюдать условия оплаты труда и другие параметры, установленные законом или коллективным договором для соответствующего сектора и/или территории, а также определённые законом минимальные зарплаты там, где они существуют. Право на коллективные переговоры должно быть обеспечено для всех работников платформ, независимо от их рабочего статуса; государствам-членам следует организовать такие коллективные переговоры в соответствии со своими национальными правилами и механизмами. ЕКП настаивает, что представителями трудящихся следует считать свободно избранных ими и не находящихся под контролем работодателя работников. Право на информацию, консультации, участие в коллективных переговорах в отношении управления алгоритмами должны быть распространены на всех работников (включая традиционные компании).

Многие работники компаний-платформ являются незарегистрированными трудящимися-мигрантами, а также просителями убежища. Их нестабильное и уязвимое положение должно быть учтено в европейском законодательном предложении, включая ускоренную процедуру их легализации. Трудовые мигранты должны иметь доступ к правосудию, не опасаясь мести или риска депортации. Для этого необходимо установить разделение между работой по соблюдению трудового законодательства и механизмами миграционного контроля.

Исключения для МСП и начинающих компаний предусмотрены в различных статьях проекта Директивы, что может стать лазейкой для отдельных ЦП, поскольку многие именно ими и являются, и это во многом связано с искусственным представлением подавляющего большинства их работников как о внешних подрядчиках, а не как о своих сотрудниках. На национальном уровне (в Австрии, Испании, Нидерландах, Великобритании) ев-

ропейские профсоюзы продолжают добиваться успехов в укреплении прав работников платформенных компаний¹⁹⁹. ЕКП будет сотрудничать с европейскими федерациями профсоюзов и национальными членскими организациями в своей работе с европейскими законодателями, чтобы выдвинуть вышеупомянутые требования.

Подводя итог, можно сказать, что цифровизация влияет на все секторы современной европейской экономики, в то время как во многих из них растёт доля платформенных компаний. ЕКП подчёркивает, что работники ЦП не имеют адекватной социальной защиты (медицинская помощь, отпуск по болезни, пособие по безработице или отпуск по уходу за ребенком / по беременности и родам) на всей территории ЕС. При этом нет никаких юридических оснований для проведения различий между ЦП и другими компаниями в соответствующих секторах. Платформенные компании перекладывают расходы на социальную защиту, которую они не предоставляют своим работникам, на общество в целом; в будущем с ростом числа ЦП это способно оказать значительное давление на устойчивость перераспределительных институтов.

Любая трудовая платформа может быть отнесена к категории *работодатель*, *агентство* (временной работы) или *посредник*. ЕКП настаивает на том, чтобы работники платформенных компаний не превратились в новую категорию работников и имели возможность реализовать свои права на достойный труд, полную социальную защиту, самоорганизацию и коллективное представительство. ЦП должны быть признаны работодателями со всеми соответствующими юридическими обязательствами. Прозрачный контроль над работой приложений и алгоритмов должен быть в центре дебатов организаций гражданского общества и обсуждаться посредством информирования, консультаций и участия трудовых коллективов и организаций гражданского общества.

¹⁹⁹ Collective bargaining benefits delivery riders. URL: <https://www.etuc.org/en/collective-bargaining-benefits-delivery-riders> (дата обращения 14.09.2022); GMB and Uber pledge to end exploitation of more than 200,000 drivers. URL: <https://www.gmb.org.uk/news/gmb-and-uber-pledge-end-exploitation-more-200000-drivers> (дата обращения 14.09.2022).

3.2. Социальное служение Русской православной церкви на современном этапе (2010–2023 гг.)

Сегодня Русская православная церковь (РПЦ) является одним из крупнейших организаторов благотворительности на территории России. В период патриаршества Кирилла, Патриарха Московского и всея Руси, после внутренней реорганизации Синодального отдела по благотворительности и социальному служению (Синодальный отдел, СОБСС), произошло изменение подхода к церковной социальной помощи. Она приобрела системный характер. Учреждение должностей социальных работников в приходах, развитие социальных отделов в каждой епархии было дополнено созданием в 2021 г. круглосуточного федерального телефона церковной социальной помощи «Милосердие», который фактически стал единой точкой входа для просителей в стране по любым вопросам. В целом ряде направлений – помощи беременным и женщинам в кризисной ситуации, бездомным, людям с зависимостями, продуктовой и вещевой поддержке наиболее нуждающимся людям через центры гуманитарной помощи – Церковь занимает ключевые позиции в социальном секторе России. В некоторых сферах, таких как сопровождаемое проживание людей с инвалидностью, реабилитация подростков, вступивших в конфликт с законом, детская паллиативная помощь, церковные и общественно-церковные социальные проекты являются уникальными и передовыми – их опыт перенимается для распространения и создания аналогичных инициатив. Примечательно, что всё это было реализовано большей частью за последние 13 лет. Хотя определённые наработки в виде отдельных инициатив уже существовали с начала 1990-х гг.

5 марта 2010 г. по решению²⁰⁰ Священного синода новым главой Синодального отдела по церковной благотворительности и социальному служению Русской православной церкви стал протоиерей Аркадий Шатов. С этого события можно вести отсчёт новому, современному этапу милосердного служения РПЦ. Отец Аркадий к моменту своего назначения был хорошо изве-

²⁰⁰ Журналы заседания Священного синода от 5 марта 2010 г. Журнал №9. Официальный сайт Московского патриархата. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1106470.html> (дата обращения 14.09.2022).

стен своими делами благотворительности. Ещё в 1990-е гг. он организовал при своём больничном храме в Первой Градской больнице Москвы сестричество и Училище сестёр милосердия. Его усилиями появилась патронажная служба по уходу за одинокими пожилыми людьми на дому, служба добровольцев «Милосердие», два детских дома, справочный телефон, Свято-Спирidonьевская богадельня – центр круглосуточного ухода за пожилыми и лежачими людьми. С 2004 г. при участии отца Аркадия на улицах столицы по ночам начал своё дежурство получивший в Москве широкую известность «Автобус милосердия»: благодаря этому проекту тысячи бездомных были спасены от замерзания²⁰¹. С 2008 г. на волне финансового кризиса и ухода целого ряда благотворителей для финансовой поддержки московских социальных проектов отца Аркадия было создано Общество друзей милосердия. Сами социальные проекты были объединены под общим наименованием православная служба помощи «Милосердие». Чтобы вступить в Общество друзей милосердия, каждый человек мог начать регулярно поддерживать социальные проекты службы «Милосердие», перечисляя денежные средства. Таким образом, появилось, с одной стороны, крупнейшее объединение церковных социальных проектов (сегодня их насчитывается в московской службе «Милосердие» 25), с другой стороны, для широкого круга людей появился понятный механизм участия в делах благотворительности.

Вскоре после назначения отец Аркадий был пострижен патриархом Кириллом в монашество и рукоположен в епископы, получив имя Пантелеимона – в честь почитаемого за свои дела милосердия врача-бессребреника великомученика Пантелеимона. Синодальный отдел, существовавший с 1991 г., был существенно преобразован. На должность заместителя председателя Отдела был назначен²⁰² человек с опытом в бизнес-сфере – 28-

²⁰¹ Только с 2007 по 2012 г. в автобусе «Милосердие» переночевали 23197 человек. См.: Автобус милосердия: миссия выполнена // Милосердие.ру. URL: <https://www.miloserdie.ru/article/avtobus-miloserdie-missiya-vypolnena/> (дата обращения 14.09.2022).

²⁰² Журналы заседания Священного Синода от 26 июля 2010 г. Журнал №82. Официальный сайт Московского патриархата. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1230534.html> (дата обращения 14.09.2022).

летняя Марина Васильева, до этого под руководством отца Аркадия организовавшая крупнейшую в Москве службу православных добровольцев «Милосердие». По каждому направлению социальной деятельности в Отдел были подобраны специалисты, развивавшие до этого собственные региональные церковные проекты. Была принята новая концепция Отдела, в которой были определены основные цели, задачи церковного социального служения и сформулирована миссия – «соединение эффективных современных технологий благотворительности с подлинно христианским служением ближнему»²⁰³. Также в ней разграничивались зоны ответственности Церкви и государства: «Задача церковной социальной работы – не дублировать систему государственных социальных учреждений, а помочь государству преобразовать эту систему, внести в общество дух любви, деятельной веры, жертвенного служения ближним, предложить новые технологии, новые формы работы»²⁰⁴.

Уже первое крупное испытание – летние лесные пожары, охватившие целый ряд регионов центральной России в 2010 г. – показало, что переформатированный Синодальный отдел способен организовывать помощь в общероссийском масштабе. Пространство перед и за зданием Отдела с утра до вечера было заполнено людьми, СОБСС стал одной из ключевых точек сбора помощи в Москве, куда приезжали сотни людей: привозили, сортировали и отправляли помощь в пострадавшие от пожара посёлки. По собственным подсчётам Отдела, в этой деятельности тогда участвовали 8000 добровольцев, многие из них до этого никак не были связаны с Церковью. Среди добровольцев даже оказался известный своей критикой Церкви телеведущий Сергей Доренко²⁰⁵. Добровольцы выезжали на разведку в пострадавшие

²⁰³ Концепция Отдела по церковной благотворительности и социальному служению Русской православной церкви Московского патриархата. Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности. URL: <https://www.diaconia.ru/konceptsiya-otdela-po-cerkovnoj-blagotvoritelnosti-i-socialnomu-sluzheniyu-grc-mp> (дата обращения 14.09.2022).

²⁰⁴ Там же.

²⁰⁵ Сергей Доренко протоиерею Олегу Корытко: «Нужны ли Церкви мы – атеисты?» // Правмир, 2011. URL: <https://www.pravmir.ru/sergej-dorenko-protoiereyu-oleg-korytko-nuzhny-li-cerkvi-my-ateisty-video-kommentarij/> (дата обращения 14.09.2022).

посёлки с небольшим базовым набором гуманитарной помощи, уточняли обстановку и передавали в центр – в Синодальный отдел – точные нужды людей, под которые уже формировались необходимые объёмы помощи²⁰⁶. В общей сложности в Церкви было собрано более 100 млн руб. на помощь пострадавшим, при этом СОБСС продемонстрировал полную прозрачность, опубликовав детальную отчётность за все израсходованные средства²⁰⁷.

Патриаршество Кирилла стало особым временем для жизни Церкви, в т.ч. в сфере её благотворительного служения. «Я помню слова Святейшего, сказанные сразу после его избрания, – вспоминал в интервью журналу «Огонёк» епископ Пантелеимон, – “Церковь научилась говорить на языке богатых, теперь она должна научиться говорить на языке бедных”»²⁰⁸. Похожее слова в качестве напутствия сказал патриарх Кирилл новоназначенному епископу Пантелеимону, вручая ему архиерейский жезл по окончании его архиерейской хиротонии в 2010 г.: «Как в прошлом, так особенно и в настоящем спасительная миссия Церкви не может быть ограничена стенами или оградой храма. Идти к страждущим, идти к нуждающимся, идти к заблудшим – таково служение епископа, и оно ныне возложено на тебя как твоё первое и последнее и главное послушание Богу»²⁰⁹.

Сам предстоятель с первого года своего патриаршества стал уделять делам благотворительности особое внимание. В первую Пасху в качестве предстоятеля Церкви патриарх Кирилл

²⁰⁶ Организация церковной помощи пострадавшим от пожаров в июле – августе 2010 г. Доклад председателя Синодального отдела по церковной благотворительности и социальному служению архимандрита Пантелеимона (Шатова) на первом заседании руководителей Синодальных учреждений Русской православной церкви, 16.08.2010. Официальный сайт РПЦ. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1250565.html> (дата обращения 14.09.2022).

²⁰⁷ Синодальный отдел по церковной благотворительности и социальному служению. URL: <https://www.diaconia.ru/pozhary-2010-goda-v-rossii> (дата обращения 14.09.2022).

²⁰⁸ «Мир похож на больницу». Интервью епископа Пантелеимона // Огонёк, 15.12.2014. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2628708> (дата обращения 14.09.2022).

²⁰⁹ Патриарх Московский и всея Руси Кирилл. Слово при вручении архиерейского жезла преосвященному Пантелеимону, епископу Орехово-Зуевскому. 21.10.2010. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1254521.html> (дата обращения 14.09.2022).

приехал в московский Центр социальной адаптации (ЦСА) «Люблино» поздравить бездомных²¹⁰. С тех пор каждую Пасху и Рождество Христово предстоятель поздравляет с праздником нуждающихся людей – пациентов в детских и взрослых больницах, матерей и беременных женщин в церковном «Доме для мамы», бездомных – в «Ангаре спасения», детей с инвалидностью – в церковном Свято-Софийском доме, осуждённых – в тюрьме. Эта традиция была прервана только из-за пандемии *COVID-19*.

По инициативе патриарха Кирилла в приходах были учреждены должности штатных социальных работников. Это положение было закреплено в документе, принятом Архиерейским собором в 2011 г., «О принципах организации социальной работы в Русской православной церкви»²¹¹. Таким образом, выстраивалась система социальной помощи в Церкви – от социального работника в приходе, через ответственного за социальную деятельность в благочинии, социальный отдел епархии – до СОБСС на общецерковном уровне.

Создание системы подразумевало личное участие архиереев в социальном служении, причём не только в дни больших православных праздников. В период, когда Церковь в качестве одного из ключевых организаторов помощи после наводнения в Крымске в 2012 г. запустила полевую кухню при местном храме, наладила доставку гуманитарной помощи, просушку домов и работу десятков православных волонтеров (включая семинаристов) со всей страны²¹², в Крымск приехал патриарх Кирилл, и лично посетил пострадавшие от наводнения дома, пообщался с жителями города и совершил богослужение в местном храме²¹³.

Личный подход к каждому нуждающемуся дополнялся и

²¹⁰ Патриарх посетил центр для бездомных в Люблино // Телеканал Россия, 19.04.2009. URL: <https://www.vesti.ru/article/2194148> (дата обращения 14.09.2022).

²¹¹ О принципах организации социальной работы в Русской православной церкви. Документ принят 4 февраля 2011 г. Архиерейским собором Русской православной церкви. Официальный сайт РПЦ. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1401894.html> (дата обращения 14.09.2022).

²¹² Подробнее см.: Наводнение в Крымске в 2012 году. Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности. URL: <https://www.diaconia.ru/navodnenie-v-krymske-v-2012-godu> (дата обращения 14.09.2022).

²¹³ Патриарх приехал поддержать пострадавших в Крымске // Россия 1, 23.07.2012. URL: <https://smotrim.ru/video/2155866> (дата обращения 14.09.2022).

продуманной системной работой. Одним из ключевых направлений деятельности Синодального отдела по благотворительности стали обучение и методическая поддержка церковных социальных инициатив на местах. С 2011 г. Отдел запустил вебинары (интернет-семинары) по всем аспектам социального служения, проводившиеся ведущими церковным и светскими специалистами. По внутренним подсчётам СОБСС, за 11 лет состоялось свыше 1200 вебинаров, эти курсы в период 2011–2021 гг. завершили свыше 3500 человек²¹⁴. Большинство участников обучения – социальные работники приходов, сотрудники и руководители церковных благотворительных проектов и социальных отделов епархий. Вместе с интернет-обучением Отдел стал ежегодно издавать до 5 новых методических пособий, в которых практики – руководители успешных социальных проектов – делились опытом по созданию приютов для бездомных, служб добровольцев, богаделен (центров круглосуточного ухода за тяжелобольными), приютов для женщин в кризисной ситуации, противобортного консультирования, помощи глухим и слепым людям и пр. К концу 2022 г. было издано в общей сложности 52 книги и методических издания Отдела²¹⁵.

Дистанционное обучение с 2015 г. стало дополняться очными стажировками для представителей епархий с посещением ключевых церковных и государственных социальных учреждений Москвы и очными встречами с ведущими специалистами в сфере благотворительности. В общей сложности к концу 2021 г. состоялось более 150 таких практико-ориентированных стажировок, как для руководителей и сотрудников социальных отделов епархий и церковных социальных проектов, так и для приходских социальных работников. С 2018 г. Синодальный отдел начал проводить стажировки не только в Москве, но запустил базы для обучения в Екатеринбурге (для епархий Сибири и Урала) и затем в Ростове-на-Дону (для представителей Юга России).

²¹⁴ Русская православная церковь: служение людям. 1991–2021. Буклет. Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности. URL: https://www.diaconia.ru/files/609421/ef416d/a1573b/8b4567/buklet_blokcover_small.pdf (дата обращения 14.09.2022).

²¹⁵ Об Отделе. Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности. URL: <https://www.diaconia.ru/ob-otdele> (дата обращения 01.04.2023).

Логика организации именно очных стажировок была понятна: чтобы попытаться запустить социальный проект в своём регионе, недостаточно о нём услышать, необходимо его увидеть изнутри. «Если стажирующимся понадобится детально изучить работу какого-либо социального проекта – они всегда смогут посмотреть вебинары, прочитать методические пособия на сайте Синодального отдела по благотворительности, связаться со специалистами из Екатеринбурга или Москвы. Но понять, что лежит в основе любого церковного социального проекта, можно только приехав и пожив несколько дней в той атмосфере, где “дом” по-настоящему построен “на камне”»²¹⁶, – объяснял в 2018 г. руководитель сектора дистанционного обучения и повышения квалификации СОБСС диакон Игорь Куликов.

Среди направлений социальной деятельности Русской православной церкви можно выделить несколько сфер, в которых Церковь занимает лидирующие позиции в стране. Прежде всего это помощь женщинам в кризисной ситуации и профилактика аборт. Если в 2011 г. действовал только один приют для женщин, работающий под эгидой Церкви, то к 2023 г. таких приютов уже 82 – некоторые из них находятся не только в России, а, например, в Киргизии и на Украине. На сегодня это самая крупная инфраструктура профильной помощи, даже в сравнении с государственными подобными учреждениями.

В церковных приютах женщина, которой некуда идти, может бесплатно жить, получать питание, поддержку психологов, юристов, социальных работников, священников до преодоления своей трудной жизненной ситуации. Часто такой приют нужен женщинам, которых выгнали из дома их родственники (отец ребёнка, родители женщины), также помощь приюта получают женщины-мигранты, в т.ч. мусульманского вероисповедания, и жертвы насилия со стороны родных. Если государственные приюты принимают только женщин определённых категорий (например, только выпускниц детских домов, или имеющих/имев-

²¹⁶ 25 священников и социальных работников прошли стажировку по социальной работе в Екатеринбурге. 21.08.2019. Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности. URL: <https://www.diaconia.ru/25-svyashhennikov-i-socialnykh-rabotnikov-proshli-stazhirovku-po-socialnoj-rabote-v-ekaterinburge> (дата обращения 14.09.2022).

ших регистрацию в конкретном субъекте федерации), то церковные учреждения готовы принять всех вне зависимости от вероисповедания, гражданства, прописки и национальности. Один из ярких случаев такой помощи стал широко известен благодаря репортажу Первого канала, в котором рассказали о жительнице Судана с тремя маленькими детьми: мусульманка Марва не говорила по-русски, её родной язык – арабский. В церковном «Доме для мамы» в Москве с ней общались с помощью *Google*-переводчика. После проживания в приюте сотрудники «Дома для мамы» православной службы «Милосердие» приобрели Марве с детьми авиабилеты на родину: её проблемы были решены²¹⁷.

Церковные приюты для женщин расположены сегодня практически в каждом крупном городе России и даже в районных центрах – они есть от Калининграда до Петропавловска-Камчатского. Большинство этих приютов было создано благодаря поддержке Синодального отдела. Созданию приютов способствовали финансовая поддержка крупных спонсоров, учреждение в 2015 г. специальной номинации «Приюты для беременных» в рамках конкурса «Православная инициатива» и сборы средств, организованные по благословию патриарха Кирилла во всех российских храмах в 2016 и 2018 гг. ко Дню защиты детей. Также многие епархии и учреждённые при епархиях некоммерческие организации смогли выиграть региональные и федеральные гранты на создание приютов.

Патриарх Кирилл неоднократно в своих публичных выступлениях подчёркивал: на фоне тяжёлой демографической ситуации и большого числа абортс помощь женщинам в кризисной ситуации, предотвращение убийства детей во чреве – главное направление социального служения Церкви. «Я настаиваю на том, чтобы в каждой епархии, а их уже скоро будет 200 в Российской Федерации, были приюты для женщин, которые, находясь в трудных обстоятельствах, не сделали аборт и родили, – отмечал Патриарх Московский и всея Руси Кирилл в 2015 г. –

²¹⁷ По всей России работают десятки кризисных центров «Дом для мамы» // Первый канал, 10.08.2019. URL: https://www.1tv.ru/news/2019-08-10/370182-po_vsey_rossii_rabotayut_desyatki_krizisnyh_tsentrov_dom_dlya_mamy (дата обращения 14.09.2022).

Я говорю об этом со всеми правящими архиереями и со всеми губернаторами – идея принимается на “ура”²¹⁸». В 2018 г., подводя промежуточный итог, предстоятель с удовлетворением отмечал, что особое внимание к теме профилактики абортов как основной приносит свои плоды: «Я получаю информацию от епархиальных архиереев, что мало-помалу эта работа действительно становится приоритетной. Церковь проповедует отказ от абортов, призывая женщин, которые отказались от аборта, изменить свою жизнь, взять на себя определённые обязательства. А значит, Церковь обязана оказывать этим женщинам моральную, и не только моральную, поддержку, иначе наши слова становятся лицемерием. Легко сказать “не делайте”. Нужно понять женщину, которая оказалась в ситуации, при которой она приняла решение сделать аборт, но потом через наши слова, через наше воздействие отказалась; нужно войти в её тяжёлое положение и максимально помочь ей, чтобы она чувствовала заботу со стороны Церкви»²¹⁹.

Созданные при участии Церкви приюты – только часть церковной работы в сфере профилактики абортов. Не менее важным элементом этой системы стали центры гуманитарной помощи. В этих пунктах женщины и малоимущие семьи могут бесплатно получить продукты, одежду, игрушки для детей, средства гигиены. В 2012 г. таких центров гуманитарной помощи, работающих при поддержке Церкви, было 66. За несколько лет их число увеличилось в несколько раз и к 2023 г. превысило 260²²⁰. При этом сохраняется устойчивая динамика роста числа подобных центров. По данным Синодального отдела, только с февраля 2021 г. по февраль 2022 г. центры гуманитарной помощи открылись в 31 населённом пункте²²¹. Приведённые данные сви-

²¹⁸ Выступление Святейшего Патриарха Кирилла на пленарном заседании V Общецерковного съезда по социальному служению. Официальный сайт РПЦ, 03.09.2015. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/4210990.html> (дата обращения 14.09.2022).

²¹⁹ Выступление Святейшего Патриарха Кирилла на VIII Общецерковном съезде по социальному служению. Официальный сайт РПЦ, 19.10.2018. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/5286917.html> (дата обращения 14.09.2022).

²²⁰ Об Отделе. Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности. URL: <https://www.diaconia.ru/ob-otdele> (дата обращения 01.04.2023).

²²¹ В арктическом селе Оленек открылся церковный центр гуманитарной по-

детельствуют о том, что большинство центров расположены в небольших городах и посёлках, где как раз и нужна больше всего социальная помощь. В районных центрах и сёлах, как правило, нет ни одной благотворительной организации, при этом там есть церковный приход – и теперь именно в таких населённых пунктах активно появляются церковные центры гуманитарной помощи. Также следует отметить, что такие центры находятся не только в центральной части России, но расположены по всей стране – на Дальнем Востоке, на Севере, в Сибири и в других частях России.

Росту числа таких центров способствовали уже упомянутые два всероссийских сбора средств, проведённые по благословению патриарха Кирилла в храмах страны. В 2016 г. благодаря собранным 39 млн руб. появились 103 новых центра гуманитарной помощи в 89 епархиях, в 2018 г. было собрано 38 млн руб. – и эти средства были направлены как на создание центров гуманитарной помощи, так и на открытие приютов для мам и других проектов профилактики абортов. В общей сложности на средства, собранные в 2018 г., было запущено 13 новых приютов для мам, 32 центра гуманитарной помощи, 25 других проектов помощи женщинам в кризисной ситуации (консультационная, юридическая, психологическая помощь, телефоны доверия), 54 проекта помощи женщинам смогли расширить свою деятельность²²².

«Мы хотим, чтобы будущие мамы знали, что Церковь не только говорит о том, что аборт – страшный грех, но и протягивает руку помощи», – отмечал в своей статье в газете «Известия», приуроченной к новому всероссийскому сбору средств, в 2018 г. председатель СОБСС епископ Пантелеимон. «Мы поддержим каждую женщину, которая обратится к нам за помощью. И не только словом. Если женщина попала в трудную ситуацию, мы готовы предоставить ей приют, оказать материальную помощь, обеспечить всем необходимым»²²³.

мощи. Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности, 02.02.2022. URL: <https://www.diaconia.ru/v-arkticheskom-sele-olenek-otkrylsya-cerkovnyj-centr-gumanitarnoj-pomoshhi> (дата обращения 14.09.2022).

²²² Об Отделе. Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности. URL: <https://www.diaconia.ru/ob-otdele> (дата обращения 14.09.2022).

²²³ Епископ Пантелеимон. Помочь не только словом, но и делом // Известия,

Третьим элементом системы профилактики абортов, помимо приютов и центров гуманитарной помощи, является противобортивное консультирование в женских консультациях. Из-за недостаточного финансирования этой сферы во многих женских консультациях в России отсутствует психолог (либо присутствует в очень ограниченном формате – работая на часть ставки), поэтому при поддержке благотворителей в России была запущена программа подбора и финансирования ставок психологов в женских консультациях. Специалисты предлагают женщине не убивать ребёнка в чреве и рассказывают о возможностях получения помощи. По состоянию на 2020 г., «в 36 регионах нашей страны сейчас ведётся работа по доабортному консультированию, помощи беременным женщинам в кризисной ситуации и членам их семей. За пять лет нашим специалистам удалось спасти более 13 тыс. детей»²²⁴, – отмечала руководитель направления профилактики абортов Синодального отдела Мария Студеникина.

Всего в России, по данным экспертов²²⁵, 198 приютов для женщин в кризисной ситуации, включая государственные центры. При этом только при участии Церкви было открыто 82 таких приютов. Если учесть данные о более чем 200 церковных центрах гуманитарной помощи и проектах противобортивного консультирования, можно сделать вывод, что в России именно Церковь занимает основные позиции как организатор помощи женщинам в кризисной ситуации. Значение этой помощи подчёркивает и государство²²⁶.

01.06.2018. URL: <https://iz.ru/750135/episkop-panteleimon/pomoch-ne-tolkoslovom-no-i-delom> (дата обращения 14.09.2022).

²²⁴ Программа «Спаси жизнь»: при поддержке Минздрава и Церкви стартовали курсы по доабортному консультированию. Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности, 16.10.2020. URL: <https://www.diaconia.ru/programma-spasi-zhizn-pri-podderzhke-minzdrava-i-cerkvi-startovali-kursy-podoabortnomu-konsultirovaniyu> (дата обращения 14.09.2022).

²²⁵ Семёнова Мария. Трудный и дорогостоящий проект: как открыть кризисный центр для женщин // Forbes Woman, 05.05.2022. URL: <https://www.forbes.ru/forbes-woman/464711-trudnyj-i-dorogostoasij-proekt-kak-otkryt-krizisnyj-centr-dla-zensin> (дата обращения 14.09.2022).

²²⁶ В Минздраве сообщили, что количество абортов в РФ за пять лет сократилось почти на 30% // ТАСС, 27.10.2020. URL: <https://tass.ru/obschestvo/9826067> (дата обращения 14.09.2022)

Другим системным направлением церковной благотворительности является помощь зависимым. В России, по данным экспертов²²⁷, число наркозависимых может достигать 5 млн человек. По состоянию на сентябрь 2023 г., в России действует 51 стационарный церковный центр помощи наркозависимым длительного пребывания, 18 центров ресоциализации. Кроме того, работает 91 группа помощи и поддержки для зависимых и их родственников, 67 консультационных пунктов²²⁸. Благодаря Координационному центру по противодействию наркомании СОБСС была создана интерактивная база данных реабилитационных центров, на специальном сайте *protivnarko.ru* доступен поисковик, с помощью которого можно самостоятельно подобрать центр. Также действует единый телефон церковной помощи наркозависимым.

Действовавшая ранее в России Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) придавала особое значение сотрудничеству с Церковью. Директор ФСКН и по совместительству глава Государственного антинаркотического комитета (ГАК) России В.П. Иванов в 2014 г. заявлял, что «сеть реабилитационных программ Русской православной церкви может стать краеугольным камнем национальной системы комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей»²²⁹. В 2016 г. ФСКН была упразднена, её функции перешли к МВД. На этом фоне Синодальный отдел по благотворительности развивает с Минздравом России проект по взаимодействию Церкви и госнаркологии в 4 пилотных регионах²³⁰. Также предста-

²²⁷ Более миллиона россиян ежегодно умирают из-за употребления алкоголя и наркотиков // Коммерсантъ, 24.05.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4826021> (дата обращения 14.09.2022).

²²⁸ Епископ Мефодий провёл в Курганской епархии семинар о помощи наркозависимым. Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности, 07.09.2023. URL: <https://www.diaconia.ru/episkop-mefodij-provel-v-kurganskij-eparhii-seminar-o-pomoshhi-narkozavisimym> (дата обращения 19.09.2023).

²²⁹ Виктор Иванов: реабилитационные программы Церкви могут стать краеугольным камнем национальной системы реабилитации наркозависимых // *Protivnarko.ru*, 11.04.14. URL: <https://www.protivnarko.ru/viktor-ivanov-reabilitatsionnyie-programmyi-tserkvi-mogut-stat-kraeugolnyim-kamnem-natsionalnoy-sistemy-reabilitatsii-narkozavisimyih/> (дата обращения 14.09.2022).

²³⁰ Вопросы профилактики абортов, помощи бездомным и наркозависимым обсудили на заседании совместной Комиссии Церкви и Минздрава России.

вители Церкви участвуют в заседаниях ГАК, который сейчас возглавляет министр внутренних дел России.

Помощь алкоголезависимым в Церкви, в отличие от работы с наркозависимыми, имеет более давнюю историю и развивается несколько по другому пути. В этой сфере преимущественно применяются подходы, вошедшие в практику ещё в XIX в. в России. Прежде всего речь идёт об обществах трезвости, активно формировавшихся в Российской империи на фоне проблем с пьянством. «Когда во второй половине XIX в. в связи с расширением промышленного производства и повсеместной продажей водки пьянство превратилось в России в социальное бедствие, Церковь благословляла принятие обетов трезвости, поддерживала создание обществ трезвости. Святейший синод в 1859 г. своим указом благословил священнослужителям “живым примером собственной жизни и частым проповедованием в Церкви Божией о пользе воздержания содействовать возникшей в некоторых городских и сельских сословиях решимости воздерживаться от употребления вина”», – говорится в документе Священного синода 2014 г. «Концепция Русской Православной Церкви по утверждению трезвости и профилактике алкоголизма»²³¹. Дореволюционная практика организации обществ трезвости, принятия обетов трезвости стала настолько востребованной и распространённой, что к 1912 г. в Российской империи насчитывалось более 2000 обществ трезвости, причём большинство из них составляли церковно-приходские²³². Традиция превалась в советские годы.

С 1990-х гг. дореволюционные практики стали возрождаться вначале на низовом – приходском уровне, позднее – на уровне отдельных епархий, где проводились тематические меро-

Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности, 17.05.21. URL: <https://www.diaconia.ru/voprosy-profilaktiki-abortov-pomoshhi-bezdomny-m-i-narkozavisimym-obsudili-na-zasedanii-sovmestnoj-komissii-cerkvi-i-minzdrava-rossii?ysclid=l63gein2gy676567697> (дата обращения 14.09.2022).

²³¹ Концепция Русской православной церкви по утверждению трезвости и профилактике алкоголизма. Официальный сайт РПЦ, 25.07.2014. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/3696047.html> (дата обращения 14.09.2022).

²³² Гусев Г.В. Общества трезвости как учреждения внешкольного дополнительного образования (конец XIX – начало XX в.) // Вестник ПСТГУ IV: Педагогика. Психология. 2010. Вып. 1(16). С. 63-76.

приятия (такие, как летние слёты обществ трезвости, молебны и мероприятия в дни памяти святых, особо почитаемых в обществах трезвости), но именно на современном этапе сфера утверждения трезвости получила общецерковное значение. Решением Священного синода 2014 г.²³³ было восстановлено ежегодное празднование Дня трезвости 11 сентября, в день памяти Усекновения главы Иоанна Предтечи. Архиереям и духовенству было рекомендовано посвящать проповеди раскрытию важности сохранения трезвого образа жизни, проводить тематические мероприятия и совершать Молебное пение о страждущих недугом винопития, чин которого также был утверждён Священным синодом. Инициатива проведения Дня трезвости в 2015 г. получила поддержку Минздрава России, и с тех пор он проводится на федеральном уровне с участием представителей региональных органов власти. Ежегодно Церковь совместно с Минздравом России проводит тематическую пресс-конференцию в ТАСС, приуроченную к Всероссийскому дню трезвости. Судя по количеству публикаций,²³⁴ инициатива оказалась крайне востребованной в России.

Благодаря методической и организационной поддержке Синодального отдела появляется всё больше обществ трезвости и других проектов, направленных на избавление от алкогольной зависимости. К 2022 г. в России и других странах работали более 600 организаций и проектов помощи алкоголезависимым и их родственникам: среди них общества и братства трезвости, амбулаторные и консультационные программы, реабилитационные центры (многие центры принимают как алкоголе-, так и наркозависимых, поэтому учитываются также в статистике по направлению помощи наркозависимым). При Отделе была открыта информационно-справочная служба по вопросам преодоле-

²³³ Журнал №80. Журналы заседания Священного синода от 25 июля 2014 г. Официальный сайт РПЦ. URL: <http://www.patriar.chia.ru/db/text/3695943.html> (дата обращения 14.09.2022).

²³⁴ Презентация к докладу епископа Пантелеимона на совместном заседании Священного синода и Высшего церковного света «Церковная социальная деятельность в 2022 году». Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности. URL: https://www.diaconia.ru/files/63b40f90416d/a1640e/8b4567/sotsialnoe_sluzhenie_tserkvi_v_2022_godu.pdf (дата обращения 01.04.2023).

ния алкогольной зависимости, где можно получить информацию о центрах реабилитации, обществах и группах трезвости на территории России, Украины, Белоруссии и Казахстана.

Направление поддержки людей с инвалидностью отличается большим числом инициатив Русской православной церкви. На сегодня известно о более чем 400 проектах в этой сфере, среди них и учреждения сопровождаемого проживания, представляющие собой альтернативу психоневрологическим интернатам. Зачастую такие проекты реализуются общественно-церковными организациями (такими, как пензенский «Квартал Луи» Марии Львовой-Беловой, в 2022 г. ставшей уполномоченной по правам ребёнка при Президенте РФ²³⁵) либо Церковью в сотрудничестве со светскими организациями (как в случае с домом сопровождаемого проживания в деревне «Раздолье» Ленинградской области – совместным проектом местного храма и организации «Перспективы»²³⁶). Церковь развивает передовые практики в сфере устройства сирот с инвалидностью в семьи: так, социальный центр «Умиление» в Вырице стал продолжением волонтерской инициативы по посещению детских интернатов в Ленинградской области и перерос в сообщество приёмных семей, взявших под опеку детей с инвалидностью. Центр объединяет 10 семей, в которых воспитывается 39 приёмных детей²³⁷. Они проживают в отдельных удобных деревянных домах. Руководитель центра «Умиление» священник Феодосий Амбарцумов вместе с супругой воспитывает 10 приёмных детей с инвалидностью. На основе опыта проекта была создана Школа приёмных родителей в Александро-Невской лавре Санкт-Петербур-

²³⁵ Мария Львова-Белова стала новым уполномоченным при президенте по правам ребёнка // Первый канал, 31.10.21. URL: https://www.1tv.ru/news/2021-10-31/415633-mariya_lvova_belova_stala_novym_upolnomochennym_pri_prezidente_po_pravam_rebenka (дата обращения 14.09.2022).

²³⁶ Семёрки под одной крышей. Как живут в социальном приюте для инвалидов в Раздолье // Санкт-Петербургские ведомости, 08.10.19. URL: <https://spbvedomosti.ru/news/health/semero-pod-odnoy-kryshey-kak-zhivut-v-sotsialnom-priyute-dlya-invalidov-v-razdole/> (дата обращения 14.09.2022).

²³⁷ Церковный центр приёмных семей «Умиление» в Вырице получил премию «Вектор детства». Официальный сайт Синаодального отдела по благотворительности, 04.06.2021. URL: <https://www.diaconia.ru/cerkovnyj-centr-priemnykh-semej-umilenie-v-vyrice-poluchil-premiyu-vektor-detstva> (дата обращения 14.09.2022).

га²³⁸, ставшая уже второй по счёту лицензированной государством православной школой приёмных родителей.

Целый ряд инициатив Церкви служит запуску системных преобразований в стране. Так, инициатива священника Льва Аршакяна, помогавшего слепоглухим людям, привела к решению их проблем – организации государственного фонда «Соединение»²³⁹.

Так же как и в случае с поддержкой слепоглухих людей, государство готово слышать Церковь и учитывать её опыт для распространения успешных практик и в других сферах. Так, по примеру московского «Автобуса милосердия» для бездомных, спасавшего их от замерзания в зимние месяцы в Москве, городские власти создали собственную службу «Социальный патруль»: Департамент социальной защиты населения Москвы закупил 30 автобусов, которые выехали на улицы и решили ту проблему, с которой практически в одиночку годами пыталась справиться Церковь²⁴⁰. Это позволило московской православной службе «Милосердие» переориентировать основные усилия на организацию ночлега для бездомных: на территории Синодального отдела была организована каркасная палатка для бездомных – так появился «Ангар спасения». В первый же зимний сезон переночевать в 50-местную палатку приходило ежедневно больше 100 человек. По просьбе Церкви московские власти к новому зимнему сезону увеличили число мест в государственном Центре социальной адаптации, и «Ангар спасения» перестроился на дневной режим работы с акцентом на индивидуальное решение социальных вопросов бездомных людей – приобретение билетов в регионы проживания, восстановление документов, трудоустройство, поиск родных и близких, реабилитацию и пр. Также Церковь договорилась с руководством Департамента соцзащиты Москвы о том, что с наступлением холодов каждый год в

²³⁸ Более 50 человек окончили православную школу приёмных родителей в Петербурге // Православие.ру, 08.09.2020. URL: <https://pravoslavie.ru/133837.html> (дата обращения 23.09.2023).

²³⁹ «Не надо нас жалеть, лучше помогите» // Известия, 03.12.2021. URL: <https://iz.ru/1259140/svetlana-kazantceva/ne-nado-nas-zhalet-luchshe-pomogite> (дата обращения 14.09.2022).

²⁴⁰ «Социальный патруль» заменит «Милосердие» // Известия, 06.11.13. URL: <https://iz.ru/news/560079> (дата обращения 14.09.2022).

городской ЦСА теперь принимают не только людей, имевших ранее московскую прописку, но всех бездомных вне зависимости от гражданства и прописки. Таким образом, начиная решать конкретные острые проблемы нуждающихся людей, Церковь тем самым обозначает перед государством зоны, где требуются системные решения на уровне региона или страны.

Подобный пример – Центр святителя Василия Великого в Санкт-Петербурге, который сегодня является единственным в стране центром по реабилитации подростков, вступивших в конфликт с законом и получивших условные сроки. Из всех участвовавших в программе Центра (400 человек) только 20% совершили повторные правонарушения. Уникальный опыт Центра станет основой для реализации программ социализации подростков и создания подобных центров в других регионах²⁴¹.

При участии сотрудницы Ливенской епархии и руководителя направления помощи семьям Синодального отдела по благотворительности Светланы Черенковой в России получает развитие проект «семейного МФЦ» – многофункционального центра. Проект направлен на то, чтобы запросы семей с детьми обрабатывались в режиме «одного окна». Инициатива создания «семейных МФЦ» получила поддержку руководства страны на форуме «Сильные идеи для нового времени», организованном Агентством стратегических инициатив, в 2022 г. и к концу года уже было открыто 16 таких центров в 6 регионах²⁴².

Церковь организовала первый в России детский хоспис – его открыл священник Александр Ткаченко в Санкт-Петербурге. Позднее он был назначен директором государственного фонда «Круг добра»²⁴³. Этот фонд распределяет средства на помощь

²⁴¹ Ребятам важно дать опору в жизни – Мария Львова-Белова о работе Центра святителя Василия Великого. Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, 01.04.2022. URL: <https://deti.gov.ru/Press-Centr/news/906> (дата обращения 14.09.2023).

²⁴² Епископ Пантелеимон подвел итоги социального служения Церкви в 2022 г. Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности, 03.01.2023. URL: <https://www.diaconia.ru/episkop-panteleimon-podvel-itogi-socialnogo-sluzh-eniya-cerkvi-v-2022-godu> (дата обращения 01.04.2023).

²⁴³ Путин подписал указ о создании фонда помощи детям с редкими заболеваниями «Круг добра» // ТАСС, 06.01.2021. URL: <https://tass.ru/politika/10411399> (дата обращения 01.03.2023).

тяжелобольным детям. По-прежнему единственным в России остаётся Свято-Софийский социальный дом православной службы «Милосердие» – это первое в России негосударственное учреждение для детей с тяжёлыми множественными нарушениями развития. Детей, за которыми в течение нескольких лет ухаживали сёстры милосердия и добровольцы православной службы «Милосердие» в самом тяжёлом отделении государственного интерната, Церковь забрала и создала для них полноценный дом. Организаторы проекта отмечали, что большинство воспитанников Дома до этого, находясь в госинтернате, считались необучаемыми, «а теперь они владеют речью и альтернативной коммуникацией, передвигаются самостоятельно или с помощью технических средств, обучаются по специально адаптированным под их уровень развития программам, занимаются двигательной терапией, посещают бассейн и различные секции»²⁴⁴. Часть детей обрела приёмные семьи. Для тех воспитанников, которых не удалось устроить в семью и которые достигли совершеннолетия, в Свято-Софийском доме создали возможность жить в квартирах сопровождаемого проживания²⁴⁵. Пока таких негосударственных учреждений для детей с тяжёлыми нарушениями в России больше нет. При этом делегации из регионов – представителей органов власти и церковных социальных проектов – регулярно посещают Свято-Софийский дом и знакомятся с его опытом.

При участии Церкви работают 90 приютов для бездомных, развиваются проекты комплексной реабилитации людей, живущих на улице. Такие инициативы реализуют православная служба «Милосердие» (недалеко от Москвы для бездомных созданы условия для проживания и труда в сельской местности, одновременно с бездомными занимаются профильные специалисты по реабилитации), а также тюменская общественно-церков-

²⁴⁴ За пять лет работы Свято-Софийского социального дома большинство его подопечных научились говорить и передвигаться // Фома. URL: <https://foma.ru/za-pyat-let-raboty-svyato-sofijskogo-soczialnogo-doma-bolshinstvo-ego-podopecnyh-nauchilis-govorit-i-peredvigatsya.html> (дата обращения 14.09.2022).

²⁴⁵ В Свято-Софийском содоме рассказали о девушке, которая переехала в квартиру сопровождаемого проживания // Управа Ломоносовского района Москвы. 01.02.2022. URL: <https://lomonosovsky.mos.ru/pressnews/detail/10591687.html> (дата обращения 14.09.2022).

ная организация «Милосердие».

Социальная миссия Церкви, как и многие века до этого, – поддержка наиболее нуждающихся, тех, кому неоткуда больше ждать помощи, кому отказали все другие люди и организации. Исходя из этого понимания, Церковь открыла за 9 последних лет – с 2011 по 2023 г. – более 150 новых центров гуманитарной помощи, большинство из них – в районных центрах и посёлках²⁴⁶. Неслучайно также Больница Святителя Алексия открывает свои филиалы паллиативной помощи в регионах России²⁴⁷, привлекает финансирование и обучает уходу персонал медицинских учреждений в регионах. Учитывая сложную ситуацию с обеспечением ухода за тяжелобольными в большинстве регионов России, специалисты Учебного центра Больницы Святителя Алексия, Свято-Димитриевского училища сестёр милосердия и Ассоциации сестричеств милосердия выезжают в различные регионы и обучают основам ухода как сестёр милосердия, так и сотрудников государственных социальных и медицинских учреждений (по итогам обучения выдаются свидетельства государственного образца).

Откликом на бедность и страдания тысяч людей в России стало создание в Синодальном отделе единой федеральной горячей линии церковной социальной помощи «Милосердие». Она появилась в феврале 2021 г. по благословению Патриарха Московского и всея Руси Кирилла²⁴⁸. Телефон работает круглосуточно и бесплатно для жителей России. По информации СОБСС, для работы задействованы 15 операторов, 9 кураторов обрабатывают поступившие просьбы, церковные социальные работники в епархиях их проверяют на месте, помогают и в случае необходимости запрашивают поддержку (в т.ч. финансовую) Отдела. В месяц поступает в среднем 5000 звонков. Каждая прось-

²⁴⁶ РПЦ открыла шесть новых центров гуманитарной помощи // Российская газета, 23.04.2021. URL: <https://rg.ru/2021/04/23/reg-sibfo/rpc-otkryla-shest-novyh-centrov-gumanitarnoj-pomoshchi.html> (дата обращения 14.09.2022).

²⁴⁷ Официальный сайт Больницы Святителя Алексия. URL: <https://pravbolnitsa.ru/sluzhby/palliativnaya-sluzhba/filial.htm> (дата обращения 14.09.2023).

²⁴⁸ РПЦ организовала всероссийскую горячую линию социальной поддержки // ТАСС, 01.02.2021. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10594089> (дата обращения 14.09.2022).

ба проверяется представителем Церкви в конкретном населенном пункте, откуда поступил звонок. Создание горячей линии епископ Верейский Пантелеимон назвал «настоящим прорывом»²⁴⁹ в социальной деятельности Церкви.

На ту же горячую линию в период пандемии поступали звонки от людей, которые находились в больницах с *COVID-19* и к которым руководство больниц и представители органов власти долгое время не пускали священников для совершения Таинств. На встрече с президентом России патриарх Кирилл рассказал о служении священников в период пандемии²⁵⁰, после этого ситуация изменилась – их стали пускать в больничные учреждения к пациентам. Опыт больничного служения Церкви, посещения священниками и добровольцами пациентов с коронавирусом обсуждался на международной конференции, которую СОБСС провёл совместно с Советом при Правительстве России по вопросам попечительства в социальной сфере и Минздравом России в октябре 2021 г.²⁵¹ Председатель Совета Федерации В. Матвиенко, вице-премьер Т. Голикова, глава Европейского бюро ВОЗ Ханс К्लюге поддержали развитие пастырского служения Церкви в больницах и создание института больничных капелланов в России²⁵².

Период пандемии продемонстрировал значимость духовной поддержки людей и позволил Церкви более широко и активно организовать своё больничное служение. Только в Москве на курсы добровольцев красных зон, организованные СОБСС и Больницей Святителя Алексия, записалось более 1500 человек.

²⁴⁹ Епископ Верейский Пантелеимон подвёл итоги социальной деятельности Церкви в 2021 году // Официальный сайт РПЦ, 29.12.2021. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/5877208.html> (дата обращения 14.09.2022).

²⁵⁰ Встреча с Патриархом Московским и всея Руси Кириллом // Официальный сайт Президента России, 20.11.2020. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64451> (дата обращения 14.09.2022).

²⁵¹ Впервые Церковь и Минздрав проведут международную конференцию о служении больничных капелланов // Милосердие.ру, 01.10.2021. URL: <https://www.miloserdie.ru/news/vpervye-cerkov-i-minzdrav-provedut-mezhdunarodnuyu-konferenciyu-o-sluzhenii-bolnichnyh-kapellanov/> (дата обращения 14.09.2022).

²⁵² В Москве подвели итоги международной конференции «Духовная помощь больничных священников (капелланов) в медучреждениях» // Официальный сайт РПЦ, 21.10.2021. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/5855014.html> (дата обращения 14.09.2022).

Прошедшие подготовку волонтеры посещали крупнейшие ковидные стационары Москвы. Синодальный отдел провёл специальное онлайн-обучение, направил в 127 епархий комплекты средств индивидуальной защиты. По итогам международной конференции Минздрав РФ в конце 2021 г. при участии Синодального отдела разработал методические рекомендации, регламентирующие допуск священника к пациентам больниц²⁵³. На основе текста рекомендаций субъекты федерации приняли собственные нормативные акты²⁵⁴. Таким образом обеспечивалась реализация закреплённого в Конституции и в федеральном законе «Об основах охраны здоровья» (п. 5 ст. 19) права пациента на свободу вероисповедания и допуск к нему священнослужителя.

Помимо духовной поддержки, Церковь в период пандемии коронавирусной инфекции оказывала значительную социальную помощь нуждающимся людям. На фоне ухудшения материального положения людей Синодальный отдел организовал сбор средств и передал собранные более 32 млн руб. в 84 епархии на закупку продуктовых наборов²⁵⁵. Активизировалось взаимодействие с Церкви крупнейшими производителями одежды в России. По данным епископа Пантелеимона, приведённым в итоговом годовом докладе о социальной деятельности в 2021 г., «54 магазина компании «Глория Джинс» в 25 городах России в 2021 г. начали передавать новую нераспроданную одежду в церковные центры гуманитарной помощи»²⁵⁶. По данным на конец 2021 г., которые приводил председатель СОБСС, «более 300 магазинов компании в 174 городах России участвуют в этом совмест-

²⁵³ Письмо Минздрава России от 30.12.2021 №21-5/И/1-11263 «О направлении методических рекомендаций по установлению порядка посещения священнослужителями пациентов, находящихся в стационарных условиях». URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-minzdrava-rossii-ot-30122021-n-21-5i1-11263-o-napravlenii/> (дата обращения 14.09.2022).

²⁵⁴ Например, соответствующий приказ Минздрава Мурманской области от 21 февраля 2022 г. URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/murmansk/1531714/> (дата обращения 14.09.2022).

²⁵⁵ Итоги социальной деятельности Церкви в 2021 г. подвёл епископ Верейский Пантелеимон // Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности, 29.12.2021. URL: <https://www.diaconia.ru/itogi-socialnoj-deyatelnosti-cerkvi-v-2021-godu-podvel-episkop-verejskij-panteleimon> (дата обращения 14.09.2022).

²⁵⁶ Там же.

ном проекте с Церковью»²⁵⁷.

Только в 2021 г. благодаря помощи благотворителей в 53 епархии Синодальный отдел направил свыше 54 млн руб. – они пошли в т.ч. на прямую помощь позвонившим на горячую линию. Ещё 93 млн руб., выделенных благотворителем, получили от Московской патриархии церковные центры помощи – дома для мам и центры гуманитарной помощи в различных регионах страны. Усилилась совместная работа Церкви с дружественным ей фондом продовольствия «Русь»: фонд в 2021 г. передал через епархии в 25 регионах 1600 т продуктов нуждающимся.

Значительную помощь пострадавшим мирным жителям и беженцам Церковь развернула после начала боевых действий в феврале 2022 г. Беженцев разместили в 60 церковных учреждениях (приютах, приходах, монастырях) в России, Германии, Великобритании и на Украине: им предоставляют питание, оказывают психологическую и духовную помощь, содействуют в трудоустройстве, получении пособий, определяют детей в детские сады и школы.

Русская православная церковь была одной из первых, кто организовал медицинскую помощь в Мариуполе²⁵⁸. Когда на левом берегу города в результате боевых действий не осталось ни одного действующего медицинского учреждения, врачи-добровольцы Больницы Святителя Алексия в апреле приехали из Москвы: принимали людей и выезжали на вызовы.

Врачи-добровольцы Больницы, специально бравшие отпуск и выезжавшие из Москвы, трудились также в Луганске, Горловке, проводили медицинский осмотр людей в Северодонецке. В июле Церковь открыла врачебный кабинет при храме в Мелитополе²⁵⁹. Кроме консультации врача все нуждающиеся получали лекарства, привезённые Больницей из Москвы.

Помимо врачебной помощи, Церковь организовала участие

²⁵⁷ Там же.

²⁵⁸ Медсанбат Святителя Алексия / Россия 24, 30.07.22. URL: <https://smotrim.ru/video/2452345> (дата обращения 14.09.2022).

²⁵⁹ Московская больница Святителя Алексия открыла в Мелитополе врачебный кабинет // Российская газета, 14.07.2022. URL: <https://rg.ru/2022/07/14/moskovskaia-bolnica-sviatitelia-aleksii-otkryla-v-melitopole-vrachebnyj-kabinet.html> (дата обращения 14.09.2022).

волонтеров в оказании ухода за тяжелобольными людьми. В Москве, как и в период пандемии коронавируса, Больница Святителя Алексия и Синодальный отдел объявили краткосрочные курсы для всех, кто хочет ухаживать за тяжелобольными в стационарах. К сентябрю 2023 г. на курсы записалось свыше 2480 чел., завершили обучение более 960 человек. Вместе с опытными сестрами милосердия и сотрудниками церковных учреждений с медицинским образованием добровольцы стали помогать в госпиталях, больницах и других лечебных учреждениях Москвы, Одинцова Московской области, Ростова-на-Дону, Мариуполя, Новоозовска, Донецка, Луганска, Горловки.

Также Больница Святителя Алексия несколько раз в неделю вывозит из зоны конфликта тяжелобольных людей для лечения в Москве (к сентябрю 2023 г. вывезли 260 пациентов²⁶⁰).

Основной акцент при оказании помощи в СОБСС делают на поддержке людей, оставшихся в зоне конфликта. Туда – в Донецкую, Луганскую, Горловскую, Северодонецкую, Херсонскую, Запорожскую, Бердянскую епархии – направлено к сентябрю 2023 г. больше 2070 т гуманитарной помощи. При этом всего Церковь собрала, закупила и передала к началу августа свыше 3170 т гуманитарной помощи (в т.ч. для беженцев).

Представители СОБСС и Больницы Святителя Алексия – сестра милосердия, православные добровольцы, врач – в июле приехали в разрушенный Северодонецк, для того чтобы доставить мирным жителям продукты, воду, средства гигиены и вернуть при местном храме полевую кухню²⁶¹.

Как в 2014–2016 гг., когда Церковь была одним из крупнейших организаторов помощи беженцам с Юго-Востока Украины (только московский штаб помощи беженцам обработал 26 тыс. просьб людей²⁶²), в 2022–2023 гг. Церковь во многих гумани-

²⁶⁰ Синодальный отдел по благотворительности перечислил Белгородской епархии новый транш на 4 млн рублей // Официальный сайт Синодального отдела по благотворительности, 07.08.2022. URL: <https://www.diaconia.ru/sinodalnyj-otdel-po-blagotvoritelnosti-perechislil-belgorodskoj-eparkhii-novyy-transh-na-4-mln-rublej> (дата обращения 14.09.2022).

²⁶¹ Синодальный отдел доставил 20 тонн гуманитарной помощи в Северодонецк // ТАСС, 19.07.2022. URL: <https://tass.ru/obschestvo/15255593> (дата обращения 14.09.2022).

²⁶² Журналистов пригласили рассказать о работе церковных социальных про-

тарных аспектах быстрее других благотворительных организаций и даже государственных структур откликнулась на беды и проблемы мирных жителей как в зоне конфликта, так и на территории России. СОБСС в апреле развернул в Москве штаб помощи беженцам. Здесь им выдают продукты, помогают с вещами и одеждой, оказывают психологическую и юридическую помощь, помогают оформить пособия и документы, оказывают содействие в размещении и трудоустройстве. С 10 марта 2022 г. по 31 марта 2023 г. в штаб обратились более 39 тыс. человек.

Подобные штабы – службы одного окна, центры оказания гуманитарной помощи – были организованы в Белгородской, Воронежской, Ростовской-на-Дону епархиях, в которых разместилось наибольшее число прибывших с Украины людей. В церковные центры там каждый день приходят за помощью десятки людей. Учитывая значительный объём работы в этих штабах, СОБСС помогает в организации их деятельности, направляет в указанные регионы гуманитарную помощь и подготовленных волонтеров из Москвы, оплачивает работу сотрудников.

В начале января 2023 г. РПЦ открыла в Мариуполе медико-социальный центр, в который входят мобильный госпиталь Больницы Святителя Алексия, прачечная, мобильные душевые и пункт социальной помощи. Ежедневно десятки людей получают помощь Церкви. Многие обратившиеся отмечали критические условия жизни в своих частных домах и просили Церковь помочь с ремонтом.

Учитывая это, Синодальный отдел организовал набор добровольцев для ремонта частных домов нуждающихся людей Мариуполя. С марта 2023 г. группы добровольцев выезжают из Москвы каждую неделю на семь дней²⁶³. К сентябрю 2023 г. на призыв Церкви уже откликнулось более 1200 добровольцев со всей страны (из них более 400 съездили в Мариуполь). Они отремонтировали свыше 120 частных домов.

В марте 2023 г. Больница Святителя Алексия развернула

ектов // Фома. URL: <https://foma.ru/zhurnalistov-priglasili-rasskazat-o-rabote-cerkovnyh-socialnyh-proektov.html> (дата обращения 14.09.2022).

²⁶³ В РПЦ объявили набор волонтеров для ремонта квартир нуждающихся мирных жителей в Мариуполе // ТАСС, 01.03.2023. URL: <https://tass.ru/obschestvo/17168861> (дата обращения 01.04.2023).

уже второй свой передвижной медицинский комплекс. Он работал в ЛНР (в Северодонецке, Луганске и других населённых пунктах) и Херсонской области. Таким образом, к сентябрю 2023 г. один госпиталь принял 3500, другой – 3800 пациентов.

Свыше 376 млн руб. Синодальный отдел направил на помощь беженцам и пострадавшим мирным жителям.

Подводя итог, необходимо отметить, что церковная благотворительность сегодня – это больше, чем деятельность религиозных организаций. Церковное милосердное служение не исчерпывается трудом 8 тыс. церковных социальных работников в приходах, социальных отделах более чем 200 российских епархий, СОБСС, сотен сотрудников Больницы Святителя Алексия. Это служение объединяет свыше 800 групп добровольцев, более 900 сестричеств милосердия и сотни различных НКО, учреждённых священниками, мирянами, приходами и епархиями и не имеющих статуса религиозной организации. Только одна православная социальная служба «Милосердие», объединяющая 25 социальных проектов в Москве, занимает 9 место по масштабу деятельности в рейтинге *RAEX* за 2020–2022 г.²⁶⁴ При этом та же служба «Милосердие» занимает 2-е место среди всех благотворительных НКО России в сфере социальной помощи²⁶⁵. Целый ряд других церковных и общественно-церковных НКО также присутствуют в подобных рейтингах (например, в «Навигаторе» «Русфонда»), часть не попадают в него, учитывая незначительные объёмы привлечённых средств. В рейтингах зачастую не учитываются другие, не менее важные аспекты, чем собранные пожертвования – объём оказанной помощи, количество сотрудников и волонтёров, наличие в пользовании зданий, где реализуются конкретные социальные проекты. В этом отношении можно смело утверждать, что Церковь располагает самой масштабной инфраструктурой помощи в России – и через тысячи своих социальных учреждений, и благодаря своим сотрудникам и во-

²⁶⁴ Фандрайзинговые фонды России. Рейтинг благотворительных НКО // *RAEX Rating Review*, 28.02.2022. URL: https://raex-rr.com/charity/fundraising_funds/fundraising_fund_rating (дата обращения 14.09.2022)

²⁶⁵ Фонд Потанина и «Русфонд» заняли лидерство в рейтинге НКО // *ТАСС*, 26.02.2022. URL: <https://tass.ru/obschestvo/13890311> (дата обращения 14.09.2022).

лонтёрам по всей стране – ближе всего находится к нуждающимся людям. Кроме того, не следует забывать, что значительная часть церковных инициатив (многие службы добровольцев, сестричества) действует без образования юридического лица.

Масштаб церковной социальной деятельности признают представители государственного сектора. В частности, генеральный директор Фонда президентских грантов И.В. Чукалин отмечал, что организации, связанные с Церковью «ведут большую социальную работу. Почти всегда, например, в региональных приходах есть воскресные школы, приюты и дома престарелых, кризисные центры для женщин»²⁶⁶. Крупнейшим благотворителем в России Церковь называют эксперты светского сектора благотворительности, в частности известный журналист В.В. Панюшкин: «Я работаю в благотворительном секторе. Тут за двадцать лет существования утвердились уже свои авторитеты. Большой фонд «Подари Жизнь», большая конференция «Белые ночи фандрайзинга»... Тут не принято понимать, что крупнейшей благотворительной организацией в России до сих пор является Русская православная церковь. Что у Церкви четыре тысячи социальных проектов. Из них двести – проекты помощи наркозависимым, в том числе семьдесят реабилитационных центров для наркопотребителей...»²⁶⁷.

За последние годы в церковной благотворительности произошёл значительный качественный и количественный рост проектов и инициатив. Во многом это стало возможным благодаря вниманию, которое оказывает социальному служению патриарх Кирилл, и деятельности Синодального отдела по благотворительности и социальному служению. От точечных инициатив Церковь на современном этапе перешла к системным проектам. Организация единого федерального телефона церковной социальной помощи открывает перспективу дальнейшего развития милосердного служения Церкви, становящейся ещё более чуткой к проблемам и нуждам людей, где бы они ни находились.

²⁶⁶ «Православные» НКО не остались в стороне от президентских грантов // Коммерсантъ, 01.11.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3787324> (дата обращения 14.09.2022).

²⁶⁷ Невидимая церковь // Такие дела, 06.07.2017. URL: <https://takiedela.ru/2017/07/nevidimaya-cerkov/> (дата обращения 14.09.2022).

3.3. Гражданское пространство Европы в условиях пандемии *COVID-19*

Не будет преувеличением сказать, что пандемия *COVID-19* оказала значительное негативное воздействие на гражданское пространство, т.е. совокупность правовых, политических, институциональных и практических условий, необходимых для негосударственных субъектов получать доступ к информации, говорить, общаться, организовывать и участвовать в общественной жизни. Пандемия отрицательно повлияла на деятельность организаций гражданского общества и на формы их работы в большинстве стран мира. К таким выводам приходят многие исследователи гражданского общества, используя этот собирательный термин для характеристики всех типов социальных действий отдельных лиц или групп, которые не иницируются государством и не управляются им²⁶⁸.

Реакция на первую волну заболеваний *COVID-19* в разных странах была различной, однако пример действий организаций гражданского общества, включая некоммерческие организации (НКО) и неправительственные организации (НПО) в Италии и Испании в начале пандемии, даёт основания утверждать, что они были одними из первых в Европе, кто пришёл на помощь наименее защищённым группам населения²⁶⁹.

При этом именно европейский некоммерческий сектор, пожалуй, сильнее всего пострадал на всех направлениях своей деятельности от последствий пандемии *COVID-19*, которая создала препятствия для продолжения работы по многим уже начатым проектам в сфере социального взаимодействия, а также в виде возникших сложных финансовых проблем. По данным британской национальной благотворительной организации «Молодёжь

²⁶⁸ См., например: Вызовы для гражданского общества: что оно может сделать для сдерживания второй волны пандемии *COVID-19*? URL: <https://grans.hse.ru/news/409994126.html>; Без участия гражданского общества правительства не справятся с пандемией *COVID-19*. URL: <https://news.un.org/ru/story/2020/04/1376052>; The response of civil society organizations to face the *COVID-19* pandemic and the consequent restrictive measures adopted in Europe. Brussel: EESC, Visits and Publications Unit, 2021.

²⁶⁹ Lo que las ONG acostumbradas a catástrofes pueden enseñar ante la crisis del coronavirus. 2020. URL: https://elpais.com/elpais/2020/04/06/planeta_futuro/1586160891_468909.html (дата обращения 01.09.2023).

Великобритании», в 2020 г. 64% общественных молодёжных организаций страны потеряли источники финансирования своей деятельности. Есть все основания полагать, что в силу последовавших ограничительных мер, включая изоляцию, принятых в Великобритании (как и во многих европейских странах), этот процент увеличился. Несмотря на ухудшение положения уязвимых групп населения, с которыми обычно работают НПО и НКО, способность некоммерческого сектора оказать существенную помощь нуждающимся становится всё менее вероятной²⁷⁰.

И хотя пандемия *COVID-19* поразила в Европе как высоко-развитые, так и менее развитые страны, следует отметить, что больше всего от неё пострадали организации гражданского общества именно в тех странах, где активное гражданское пространство было наиболее хрупким. По мнению ряда экспертов, это, прежде всего, относится к странам Центральной и Восточной Европы, Западных Балкан и странам «Восточного партнёрства», где некоммерческий сектор был недостаточно развит в силу «эрозии демократии»²⁷¹.

При всём многообразии проявлений отрицательного воздействия пандемии *COVID-19* на гражданское общество, давайте на основе многочисленных опросов и исследований, статистических данных и мнений экспертов попытаемся уточнить, в чём конкретно заключается наиболее негативное влияние пандемии на работу организаций гражданского общества и каковы пути преодоления её последствий в постковидный период.

Основные трудности деятельности организаций гражданского общества в условиях пандемии

Пандемия создала относительно похожие проблемы для работы организаций гражданского общества во всём мире и страны Европы не стали исключением: организации гражданского общества также столкнулись с невозможностью, например, ве-

²⁷⁰ The impact of COVID-19 on young people & the youth sector. UK Youth, 2020. URL: <https://www.ukyouth.org/wp-content/uploads/2021/01/UK-Youth-Covid-19-Impact-Report-.pdf> (дата обращения 19.10.2023).

²⁷¹ Negri Giada. How European civil society is pushing back against democratic erosion // Carnegie Europe, 12.03.2020. URL: <https://carnegieeurope.eu/2020/03/12/how-european-civil-society-is-pushing-back-against-democratic-erosion-pub-81254> (дата обращения 01.09.2023).

сти свою деятельность на прежних условиях, необходимостью пересмотра условий финансирования своих программ, обязанностью обеспечить безопасность волонтеров и т.д.

Общеввропейское исследование, проведённое Европейским экономическим и социальным комитетом, показало, что наиболее востребованными и приоритетными направлениями работы в гражданском секторе стали обеспечение продовольствием, социальная помощь и вопросы здоровья. Обязательное закрытие некоторых служб означало, что многие пожилые люди остались без элементарной поддержки (питание и обеспечение личной гигиены) и регулярных посещений. Это вызывало повышенную потребность в моральной и психологической поддержке²⁷².

Меры, принятые для борьбы с *COVID-19*, затронули многие аспекты работы организаций гражданского общества: от форм удалённой работы, которая стала обычным явлением, до переоборудования помещений и изменения графиков рабочего времени; от внедрения всех устройств безопасности и защиты для работающих, получателей услуг и волонтеров до общего переосмысления методов работы и разработки новых проектов.

Особенно негативным воздействие пандемии было отмечено в секторе социальной экономики. Об этом свидетельствует опыт Финской федерации социальных дел и здравоохранения – зонтичной организации, в которую в качестве членов входят 200 НПО, занимающихся социальными вопросами и здравоохранением, и десятки членов-партнёров²⁷³. Проведённое исследование показало, как пандемия повлияла на положение организаций-членов Федерации, социальных и медицинских организаций гражданского общества в Финляндии: 80% отменили личные встречи групп по оказанию взаимопомощи; 40% закрыли офисы; 30% отказались от предоставления услуг. Организации гражданского общества, предоставляющие услуги, ежемесячно сообщали о своих убытках, достигавших сотен тысяч евро, и даже о рисках банкротства. В результате пандемии жизнь многих

²⁷² The response of civil society organizations to face the COVID-19 ... P. 42.

²⁷³ Федерация была основана в 2012 г. Добровольной ассоциацией здоровья, Организацией социальной поддержки и социального обеспечения, Финской федерацией социального обеспечения и здравоохранения и Финским центром укрепления здоровья.

людей существенно изменилась:

- ограничение социальных контактов означало для многих людей одиночество и изоляцию;
- потерявшие доход люди не могли получить доступ к необходимым социальным и медицинским услугам;
- люди, находящиеся в наиболее уязвимом положении, могли не иметь доступа к цифровым услугам и, возможно, не получали достаточно информации о самом вирусе и принимаемых ограничительных мерах. Их состояние могло значительно ухудшиться, и никто не мог получить эту информацию из-за отсутствия обратной связи.

В исследовании отмечается, что долги по социальным программам начали расти, и эту проблему необходимо оперативно решать, поскольку будущее финансирования социальных и медицинских организаций гражданского общества остаётся неопределённым²⁷⁴.

Во время пандемии, согласно данным опроса экспертов Европейского экономического и социального комитета, ряд организаций гражданского общества, основной задачей которых является предоставление социальной помощи, начали оказывать помощь только тем, кто не получал социальную поддержку в других формах.

Кроме того, в условиях перебоев в предоставлении многих медицинских и социальных услуг во время изоляции значительно повысилась роль психологической поддержки получателей услуг через Интернет и по телефону. Из-за прекращения оказания ежедневных услуг людям с ограниченными возможностями, умственно отсталым и пожилым людям, помимо прочих трудностей лица, осуществляющие уход, оказались подвергнуты внезапно возросшим огромным нагрузкам. В связи с этим некоторые НПО своим приоритетом сделали непрерывность предоставления базовых медицинских услуг ослабленным пожилым людям, пациентам, которые уже длительное время обслуживаются организацией, и пациентам с более высоким риском последствий *COVID-19*, таким как, например, с онкологическими заболеваниями.

²⁷⁴ The response of civil society organizations to face the COVID-19 ... P. 36.

Анализ опросов общественных организаций об их деятельности показал, что самыми большими социальными проблемами, которые принесла пандемия, стали увеличение числа людей, находящихся в уязвимом социально-экономическом положении из-за потери работы, обострение неравенства и обнищание наиболее обездоленных. Больше всего от потери работы пострадали люди, зависящие от видов неформальной занятости, т.е. мигранты, занятые сезонным трудом или трудом без должного юридического оформления. Более того, наиболее уязвимы мы обычно являемся те, у кого нет сбережений или мало альтернативных источников дохода, и, таким образом, пандемия и различные ограничительные меры увеличили их потребность в поддержке для удовлетворения основных потребностей.

Для многих НПО в чрезвычайных обстоятельствах *COVID-19* оказалось крайне сложно быстро вносить изменения в планы своей работы, а их реализация не всегда была простой. С одной стороны, правила пересматривались и новые указы выпускались с невероятно высокой частотой, что предполагало постоянные изменения в условиях предоставления услуг на местах. Кроме того, новые проекты часто предусматривали покупку защитного оборудования, инструментов и материалов, которые были недоступны или временно отсутствовали из-за чрезмерного спроса (например, средства индивидуальной защиты; некоторые лекарства; аппараты ИВЛ и др.). Помимо этого, возникла высокая потребность в работниках, способных заменить тех, кто находился на изоляции, а также гарантировать создание рабочих смен, например, в секторе социальной помощи, для формирования которых, просто, не существует рабочей силы.

Следует отметить, что удалённая работа также вызвала большие проблемы. Прежде всего, это связано с недостаточным количеством оборудования и инструментов или плохой цифровой инфраструктурой. Однако самое трудное заключалось в том, что отсутствовали навыки и компетенции для использования технических онлайн-средств. Отсутствие необходимого оборудования и устройств как со стороны профессионалов, так и у пользователей затрудняло обеспечение полного цифрового перехода, который был возможен в других секторах.

Ещё одна проблема возникла для людей, имеющих сезонную работу, например, в секторе туризма, где большинство имеют временные контракты. Отсутствие квалификации для изменения своей профессиональной деятельности вызвали финансовые трудности, которые отразились на личной жизни этих людей.

Организации гражданского общества в области социальной экономики также сообщали о трудностях применения общих мер правительств и ЕС в отношении предприятий к конкретному функционированию социальной экономики. Это не всегда возможно, например, в случае ограничения экономической деятельности малых и средних предприятий при сохранении налоговых мораториев и налоговых стимулов для их успешной работы²⁷⁵.

Интересно, что сами организации, оценивая влияние пандемии на их работу, чаще всего упоминали следующие проблемы:

- уменьшение личного взаимодействия с сообществами – 61%;
- персонал вынужден «работать из дома» – 55%;
- сокращённые или отменённые действия – 42%²⁷⁶.

Однако на вопрос: «если пандемия угрожает существованию вашей организации, то каковы основные угрозы?» – самый большой процент ответивших (32%) сказал, что это потеря источников финансирования²⁷⁷.

Недостаток финансирования организаций гражданского общества и его последствия

Действительно, одной из основных проблем, порождённых пандемией *COVID-19*, для организаций гражданского общества стала нехватка финансовых средств. Именно это привело к значительному усилению конкуренции за доступ к финансовым ресурсам из государственных источников, таким как государственные гранты, финансирование со стороны межправительственных организаций и Европейского союза²⁷⁸. Усиление такой

²⁷⁵ The response of civil society organizations to face the COVID-19 ... P. 38.

²⁷⁶ Ibid. P. 140.

²⁷⁷ Ibid. P. 141.

²⁷⁸ Nathanson Michael J., Bradley P. Boyer. Why coronavirus could devastate charities even more than the Great Recession did // MarketWatch, 11.04.2020. URL: www.marketwatch.com/story/why-coronavirus-could-devastate-charities-even-

конкуренции отчасти также связано с тем, что крупные спонсоры пошли на сокращение своих расходов в сфере корпоративной социальной ответственности (КСО), опасаясь надвигающегося экономического кризиса, а индивидуальные доноры стали более экономно расходовать свои средства²⁷⁹.

Ещё одной причиной усиления конкуренции за государственное финансирование стало то, что в условиях пандемии правительства многих европейских стран были вынуждены перераспределить ряд статей бюджета, уделяя приоритетное внимание таким областям, как здравоохранение и общественная безопасность. Это привело к сокращению доступа к государственным грантам, особенно для тех НПО, которые работают с молодёжью и реализуют образовательные и культурные программы, или тех, что помогают различным уязвимым группам населения.

При этом следует иметь в виду, что деятельность многих неправительственных организаций полностью зависит от государственной поддержки, а также от финансирования со стороны корпораций или фондов. В условиях пандемии потребность в работе таких НПО находится на рекордно высоком уровне в большинстве европейских стран, в то время как возможностей у этих организаций вести свою работу становится всё меньше.

По мнению исследователей, одним из последствий возникших финансовых проблем может также стать усиление поляризации организаций в некоммерческом секторе. Потенциальные возможности для продолжения своей работы в новых условиях у крупных, средних и малых организаций значительно отличаются.

Может быть, кто-то посчитает это парадоксальным, но в относительно лучшем положении оказались крупные и совсем небольшие организации. Крупные НПО, обладающие значительными возможностями для привлечения финансирования и реализации программ, теперь в большей степени склонны использовать те источники финансирования, в которых они не были

more-than-the-great-recession-did-2020-04-07 (дата обращения 01.09.2023).

²⁷⁹ Krawczyk Kelly. Professor discusses how nonprofits have been affected during the pandemic // Auburn University Newsroom, 18.05.2020. URL: <http://ocm.auburn.edu/experts/2020/05/181612-nonprofits.php> (дата обращения 01.09.2023).

заинтересованы раньше. В это же время очень маленькие организации, полагающиеся исключительно на волонтеров и имеющие очень небольшие финансовые потребности, могут также продолжать успешно вести свою деятельность при весьма скромных бюджетах²⁸⁰.

Наибольшему риску в условиях пандемии и в зависимости от её продолжительности могут подвергнуться средние НПО. Подтверждением этой угрозы стало серьёзное уменьшение сферы деятельности средних НПО, которые уступают её крупным и небольшим НПО.

До начала пандемии *COVID-19* крупные НПО не конкурировали напрямую с малыми и средними НПО, поскольку имели различные источники и уровни финансирования. Однако в условиях пандемии эта ситуация кардинально меняется. Во-первых, уже сейчас ряд крупных НПО, особенно работающих на международном уровне, испытывают повышенное давление, побуждающее их больше полагаться на местное и национальное финансирование и в меньшей степени на международные финансовые источники. Во-вторых, у крупных НПО при подаче заявок на государственные гранты есть преимущества по сравнению со средними организациями. Крупные НПО обладают повышенным потенциалом и, как правило, пользуются большим доверием со стороны правительств, корпораций и широкой общественности, поэтому во время кризисных ситуаций, связанных с пандемией, на них можно больше полагаться при получении ими дополнительного финансирования.

Что касается небольших НПО и даже неформальных групп, появившихся как общественные инициативы на первом этапе пандемии, то они, как правило, больше сосредотачиваются на общественных проектах и привлекают для реализации своих программ добровольцев. У многих из таких организаций может не быть даже одного оплачиваемого сотрудника или офиса, поэтому их организационные расходы очень низкие и они легко приспособляются к меняющимся условиям. Небольшие НПО

²⁸⁰ Aly Heba. This global pandemic could transform humanitarian aid forever. Here's how // The New Humanitarian, 08.06.2020. URL: www.thenewhumanitarian.org/analysis/2020/06/08/coronavirus-transform-humanitarianism-aid (дата обращения 28.08.2023).

также могут полагаться на микрогранты или на пожертвования сообществ, которые можно привлечь с помощью цифровых платформ.

Поскольку некоторые источники финансирования ориентированы на оперативное реагирование на вызовы, связанные с пандемией, многие НПО могут быстро переориентировать свою работу в соответствии с их интересами. Это ведёт к растущей конкуренции за гранты, спонсорство и пожертвования, притом что в некоторых случаях НПО не способны освоить эти средства. «Кризисное мышление» подталкивает некоторых лидеров НПО к чрезмерным обещаниям, даже если они заведомо знают, что не могут выполнить свои обязательства.

Особенности работы организаций гражданского общества в условиях пандемии *COVID-19*

Конкуренция среди организаций гражданского общества не ограничивается только борьбой за финансовые ресурсы. Возможности любой общественной организации во многом определяются теми людьми, которых они привлекают для реализации своих проектов. В условиях пандемии удержание сотрудников и волонтеров является ключевым приоритетом, в то время как привлечение новых активных сподвижников становится серьезной проблемой. Хотя некоммерческий сектор, как правило, обеспечивает более высокий уровень удовлетворенности работой в основном из-за позитивного характера его воздействия на общество, в этой сфере есть существенный недостаток для персонала – отсутствие гарантий постоянной занятости. В условиях же пандемии, которая может вызвать серьезный экономический и финансовый кризис, люди склонны ориентироваться на более надежную и гарантированную работу.

Исследование, проведенное организацией «Навигатор по благотворительности» в 2020 г., показало, что в условиях сокращения финансовых средств 86% НПО в Великобритании уменьшают (или рассматривают такую возможность) число программ внутри страны. Финансовые трудности вынуждают идти на отсрочку реализации уже принятых программ, закрытие страновых отделений и страновые ограничения глобальных программ. НПО принимают эти меры по нескольким причинам: договор-

ные ограничения запрещают международным НПО продолжать платить персоналу, несмотря на то что он может выполнять обязанности по программе; неспособность исключить возникшие риски для здоровья активистов, работающих на переднем крае; усиление инфляции, вызывающей рост внутренних затрат²⁸¹.

Карантинные, ограничительные и различные изоляционные меры также препятствуют доступу к уязвимым группам населения, пожилым людям, людям с сопутствующими заболеваниями и ограниченными возможностями. В таких условиях 13% румынских НПО планировали вообще прекратить свою деятельность, о чём говорится в Докладе, подготовленном Фондом развития гражданского общества (Румыния) на основе анализа анкет опроса более чем 130 НПО (по состоянию на 14.07.2020 г.)²⁸².

Сокращение программ ведёт к сокращению персонала: 60% НПО Великобритании его уже сократили в стране и за рубежом, а ещё 25% намерены сделать это в ближайшее время. Принимаемые меры включают увольнение сотрудников, отмену обязательного оплачиваемого ежегодного отпуска, перевод персонала на неполный рабочий день²⁸³.

Существует ли в условиях пандемии какой-либо общий алгоритм действий организаций гражданского общества? Конечно, каждая организация действует исходя из конкретных условий и своих возможностей, однако существуют некоторые общие черты, которые можно выделить в деятельности НПО в новых условиях. Например, НПО «Бонд», которая объединяет, укрепляет и поддерживает динамическую сеть организаций гражданского общества, направленных на «искоренение глобальной бедности, неравенства и несправедливости», провела опрос сре-

²⁸¹ The impact of the Covid-19 pandemic on the European non-governmental sector. URL: <https://www.ymca.int/the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-the-european-non-governmental-sector/>(дата обращения 17.10.2023).

²⁸² The non-governmental organizations need support measures to adapt and to actively contribute to the social problems generated by COVID-19 // Civil society Development Foundation, 24.03.2020. URL: www.stiri.org/assets/files/document_de_pozitie_ong-urile-au-nevoie-de-masuri-de-suport-in-contextul-covid-19_fdsc.pdf (дата обращения 31.08.2023).

²⁸³ How is COVID-19 affecting NGO finances and operations? // Bond, 08.04.2020. URL: <https://www.bond.org.uk/news/2020/04/how-is-covid-19-affecting-ngos-finances-and-operations> (дата обращения 03.04.2023).

ди своих членских общественных организаций в Великобритании о том, что они работают в условиях пандемии и как пытаются преодолеть возникшие трудности. Полученные ответы можно сгруппировать следующим образом:

- «делимся знаниями и возможностями;
- мобилизуем и объединяем сподвижников;
- формируем рабочие группы, которые вырабатывают советы и дают рекомендации для поиска ресурсов по конкретным направлениям работы;
 - проводим серию обучающих онлайн-занятий по таким темам, как медицинские консультации и здоровье; психическое благополучие; удержание штатных сотрудников и управление персоналом; продолжение бизнеса; путешествия и обмен валютой;
 - переносим наши тренировки в онлайн;
 - взаимодействуем с правительством Великобритании, чтобы помочь НПО выжить в финансовом отношении;
 - связываемся с “Национальным советом добровольных организаций”, “Международной федерацией спортивного ориентирования”, “Ассоциацией руководителей общественных организаций”, “Благотворительной финансовой группой” и другими, чтобы добиться благотворительной поддержки организации;
 - поддерживаем связь с “Департаментом международного развития”, чтобы получить гибкое финансирование при адаптации неправительственными организациями своих программ в условиях кризиса»²⁸⁴.

И, пожалуй, четвёртая тенденция, которую следует отметить, – это растущая зависимость НПО от местного, национального и европейского государственного финансирования. Такая тенденция, скорее, имеет характер обратного действия и может быть опасна в тех странах, где нарушается принцип верховенства закона, что ставит под сомнение независимость НПО, получающих такую помощь, от популистских правительств или авторитарных лидеров. Помощь в этих условиях может привести либо к изменению стратегии и приоритетов НПО с целью их со-

²⁸⁴ Ibid.

ответствия приоритетам правительства, либо, в некоторых случаях, к принуждению следовать только «линии правительства» и избегать любой критики.

Роль гражданского общества на этапе выхода из кризиса и задачи на постковидный период

Вместе с тем в условиях пандемии для общественного сектора открылись некоторые дополнительные возможности.

Во-первых, когда в большинстве европейских стран стали принимать меры изоляции, НПО были вынуждены немедленно начать поиск возможных форм цифровизации своей работы и рассмотреть возможность проводить хотя бы часть своей работы в онлайн-режиме. В результате появились новые формы цифровых услуг, например: цифровая работа в молодёжном секторе, цифровые лагеря и т.д.

Эти изменения, вероятно, коренным образом повлияют на то, как НПО будут работать в постковидном мире, поскольку использование цифровых инструментов станет частью повседневной реальности вместе с онлайн-услугами, которые будут дополнять услуги физических лиц в сообществах. Это изменение может принести пользу в долгосрочной перспективе не только с точки зрения развития НПО, но и с точки зрения охвата более широкой аудитории.

Во-вторых, в условиях пандемии произошёл рост количества волонтёров и проявления солидарности в сообществах как организованного, так и неформального гражданского общества²⁸⁵. Поскольку НПО дополняют усилия правительства по борьбе с пандемией, теоретически это может повысить авторитет таких организаций в их сообществах и усилит их влияние на формирование политики по многим вопросам²⁸⁶.

В-третьих, тенденция, которая уже проявилась в самом начале пандемии, связана с повышением гибкости со стороны спонсоров, включая предоставление государственных грантов. Есть

²⁸⁵ How is Covid-19 affecting Civil Society worldwide? How is it Responding? URL: <https://frompoverty.oxfam.org.uk/how-is-covid-affecting-civil-society-worldwide-how-is-it-responding/>(дата обращения 17.10.2023).

²⁸⁶ Lidiya Grigoreva: How Will Covid-19 Affect the Role of NGOs? URL: <https://www.dianova.org/opinion/how-will-covid-19-affect-the-role-of-ngos/> (дата обращения 17.10.2023).

все основания полагать, что в долгосрочной перспективе гибкая политика основных спонсоров в Европе сохранится даже после окончания пандемии, поскольку потребность в укреплении сектора НПО будет как никогда высока. Что касается финансирования, то эксперты ожидают появления новых моделей финансирования НПО с повышенным вниманием к институциональному финансированию, грантам «единовременной выплаты» и большему вниманию к стратегическим многолетним проектам (даже при меньшем уровне, например, с молодёжными обменями).

Вопросы развития гражданского общества в странах Европы достаточно подробно рассматривались в ряде работ российских и зарубежных авторов²⁸⁷. Нынешний кризис поставил ряд серьёзных проблем перед организациями гражданского общества стран Европы, сузив активное гражданское пространство, однако каждый кризис следует рассматривать также и как возможность улучшить существующее положение дел, как повод проанализировать, что было сделано и что должно быть сделано на следующем этапе развития. Придерживаясь такого подхода, группа экспертов Европейского экономического и социального комитета полагает, что в период восстановления после пандемии *COVID-19* европейским учреждениям, национальным и региональным правительствам следует сосредоточить свои политические усилия и финансовые ресурсы на решении следующих вопросов:

- содействовать и всячески поощрять возникновение новых форм солидарности и социальной активности, поддерживая при этом связи и механизмы взаимного обмена между вновь возникающими группами и существующими организациями гражданского общества;

²⁸⁷ См., напр.: Armstrong K.A. Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance // *European Law Journal*. 2002. №8(1). P. 102-132; Blockmans S., Russack S. (eds.). *Direct Democracy in the EU: The Myth of a Citizens' Union*. London: Rowman & Littlefield, 2019; Grote Jürgen R. *Civil society and the future of Europe*. Expert Comment. Berlin. Dialogue of Civilizations Research Institute, 2020; Heidbreder E.G. Civil society participation in EU governance // *Living Reviews in European Governance*. 2012. Vol. 7, №2; Канунников А.А. Диалог гражданского общества между Латинской Америкой и Европейским союзом // *Латинская Америка*. 2021. №6. P. 6-18. DOI: 10.31857/S0044748X0014980-7

- устранять возможные риски сбоев при использовании цифровых технологий в работе с организациями гражданского общества;

- содействовать вовлечению молодёжи в реализацию инновационных программ и обеспечивать поддержку создания рабочих мест, связанных с гражданскими действиями;

- обеспечивать организации гражданского общества необходимыми навыками и ресурсами, чтобы они могли получать максимальную пользу от сетевого взаимодействия, национального и международного сотрудничества;

- избавляться от бюрократии и административных барьеров в отношениях с организациями гражданского общества;

- привлекать организации гражданского общества к разработке проектов, благоприятствующих сохранению климата и окружающей среды²⁸⁸.

Таким образом, результаты многочисленных исследований указывают на сужение активного гражданского пространства в европейских странах в условиях пандемии *COVID-19*. Многие организации гражданского общества столкнулись с ослаблением возможностей для личного взаимодействия с сообществами, уменьшением или свёртыванием программ, сокращением штатов, урезанием логистических услуг, потерей источников финансирования и многими другими проблемами.

Вместе с тем европейские исследователи полны оптимизма относительно перспектив работы общественных организаций в постковидной Европе. Этот оптимизм основан на убеждённости в том, что организованному гражданскому обществу отводится важная роль в восстановлении нормальных условий жизни после пандемии. Такие перспективы деятельности организованного гражданского общества делают его ещё более важным в обеспечении открытости и прозрачности процессов принятия решений, механизмов подотчётности правительств, позволяющих организациям гражданского общества сохранять свою роль активных участников политических и общественных процессов, защищать гражданские права и развивать открытое гражданское пространство.

²⁸⁸ The response of civil society organizations to face the COVID-19 ... P. 52.

3.4. Гуманитарные НПО и разрешение миграционного кризиса

Миграционный кризис ЕС, возникший в 2015 г., оставил тяжёлый отпечаток на всех сферах жизни в европейских странах. Он стал серьёзным экономическим и социальным вызовом, на который ещё только предстоит найти полноценный ответ. Только за сентябрь 2021 г. примерно 16 300 беженцев и иммигрантов прибыло в ЕС по Средиземному морю и через Канарские острова, в то время как общее число прибывших с января по ноябрь 2022 г. составило 139 650 чел. – больше на 41% по сравнению с тем же периодом в 2021 г.²⁸⁹ Согласно данным Европола, свыше 90% нелегальных иммигрантов, прибывающих в ЕС, используют услуги контрабандистов²⁹⁰. В условиях пандемии *COVID-19* деятельность контрабандистов осложнилась – произошло более тесное смыкание с различными группами организованной преступности, увеличение цен на нелегальные услуги и в конечном счёте извлечение более высоких доходов от этого преступного бизнеса. Хотя фактор пандемии и снизил общее число иммигрантов, прибывающих в Евросоюз, но коэффициент смертности остаётся на том же уровне и продолжает расти. Смертность среди тех, кто пытался пересечь Средиземноморье в 2022 г., составила 15 человек на тысячу успешно добравшихся, что уже превышает те же показатели за прошлый год²⁹¹. В 2022 г. миграционные потоки получили новое направление: в результате событий на Украине на территорию ЕС въехало примерно 7,85 млн чел. (ноябрь 2022 г.), из которых 4,7 тыс. подали прошение о временном убежище²⁹². Эти факты в совокупности с отказом от ковидных ограничений вновь актуализируют роль НПО в разрешении миграционных кризисов, так и проблемы, связанные с их функционированием и взаимодействием с государственными структурами.

²⁸⁹ Operational data portal. Refugee situation. Mediterranean Situation. URL: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (дата обращения 10.11.2021).

²⁹⁰ European Migrant Smuggling Centre, 5th Annual Report – 2021. Europol, 2021. URL: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/european-migrant-smuggling-centre-5th-annual-report—2021> (дата обращения 10.11.2021).

²⁹¹ Operational data portal ...

²⁹² Ukraine situation Flash Update #35 – UNHCR. URL: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/96923> (дата обращения 20.11.2022).

В течение 2022 г. представители гражданского общества в ЕС столкнулись с рядом вопросов, старых и новых, связанных с помощью беженцам с Украины. Соблюдение нейтральной позиции, защита персональных данных работников организаций и получателей помощи от них ввиду участившихся кибератак на сервисы государственных и неправительственных структур, обеспечение безопасного транзита и пребывания беженцев и мигрантов в странах ЕС, несмотря на усиление угрозы со стороны преступных групп, занимающихся торговлей людьми – все эти проблемы составляют повестку дня для НПО и останутся актуальными в ближайшие несколько лет.

К числу старых, но всё ещё существующих проблем относится также позиция правых политических сил по вопросу сотрудничества с гуманитарными НПО в отношении миграционных маршрутов из Африки и Азии. На протяжении последних лет происходит свёртывание поисково-спасательных операций прибрежных стран ЕС, их власти так же препятствуют инициативам со стороны организаций гражданского общества. Иногда дело доходит до уголовного преследования (внимание к чему привлекают правозащитники и исследователи²⁹³). С 2015 по 2022 г. в 13 странах ЕС отмечено 102 дела, возбуждённых против гуманитарных НПО, в первую очередь связанных с содействием проникновению нелегальных иммигрантов в ЕС²⁹⁴. Пик пришёлся на 2018 г. Из всего этого можно сделать вывод о снижении важности человеческой жизни (по крайней мере, граждан третьих стран) в контексте европейской миграционной политики. Наблюдаемая тенденция идёт вразрез с основными ценно-

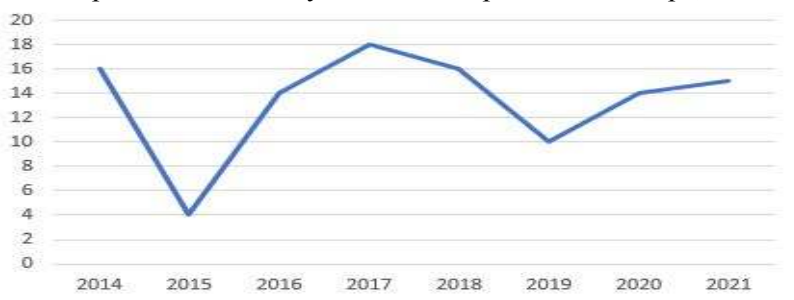
²⁹³ The thematic Study on behalf of the Expert Council on NGO Law of the Conference of INGOs of the Council of Europe, «Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe member states», December 2019; Sergio Carrera, Lina Vosyliūtė, Stephanie Smialowski, Jennifer Allsopp and Gabriella Sanchez, Update Study «Fit for purpose?». The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants', Study for the EP Petitions Committee (PETI), European Parliament, December 2018; European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Fundamental Rights Considerations: NGO.

²⁹⁴ PICUM Briefing More than 100 people criminalized for acting in solidarity with migrants in the EU in 2022. P. 5. URL: https://www.gisti.org/IMG/pdf/more-than-100-people-criminalised-for-acting-in-solidarity-with-migrants-in-the-eu-in-2022_en.pdf (дата обращения 09.10.2023).

стями ЕС и потому является симптомом более крупного кризиса социальных ценностей в Европе. Соответственно, важно понять причины, обусловившие данный кризис, исходя из множества попыток местных властей ЕС ограничить гуманитарную деятельность неправительственных организаций, направленную на помощь иммигрантам.

Рисунок 1

Смертность на тысячу беженцев, Средиземное море, в %



Источник: составлено на основе данных сайта *Operational Data Portal. Mediterranean Situation*. URL: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (дата обращения 17.10.2021).

Многие авторы в России и за рубежом уже посвятили ряд работ теме гуманитарной дипломатии, миграционного кризиса и проблеме взаимодействия неправительственных акторов с государствами в данной сфере. Тем не менее в свете выхода новых документов ЕС, направленных на регулирование миграционных потоков и дальнейшую эволюцию борьбы с контрабандой иммигрантов («Обновлённый план ЕС по борьбе с контрабандой мигрантов (2021–2025)» и «Рекомендации Европейской комиссии для реализации правил ЕС относительно определения и предотвращения содействия нелегальному проникновению, транзиту и пребыванию»), крайне важно проследить, как причины и условия давления на гуманитарные акторы отражаются в понимании еврочиновников, занимающихся формированием новой повестки.

С начала миграционного кризиса происходила эскалация судебных преследований и проверок отдельных лиц и организаций

на основании Директивы о содействии мигрантам²⁹⁵ в первую очередь во Франции, Италии и Греции. Основная часть судебных разбирательств связана с содействием во въезде иммигрантов в ЕС или их транзите через территорию стран-членов. Остальные дела имеют отношение к помощи в получении разрешения на пребывание и проживание²⁹⁶.

Отчёт Социально-исследовательской платформы в сфере миграции и убежища показывает, что количество судебных разбирательств продолжает расти, несмотря на 90%-ное снижение прибытия новых иммигрантов в ЕС за 2018 г.²⁹⁷ Волонтеры, правозащитники и члены команд кораблей, участвующих в поисково-спасательных операциях, являются основными жертвами такого бюрократического преследования. Тем не менее оно затронуло и обычных граждан, членов семей работников НПО, мэров и религиозных деятелей.

Законодательство ЕС оставляет за странами-членами право определять, что именно составляет основу такого правонарушения, как контрабанда мигрантов. Данное обстоятельство активно способствует усилению криминализации деятельности гуманитарных НПО и волонтеров, работающих с ним, практически по всей Европе.

Гуманитарные акторы не освобождаются полностью от ответственности за оказание нелегальной помощи в проникновении иммигрантов на территорию ЕС, несмотря на существование в судебной практике «гуманитарного положения». На деле освобождение от ответственности на основании данного положения имеет очень узкие жёсткие рамки: правомерной можно считать лишь деятельность, направленную на оказание помощи гражданам иных стран, находящимся в тяжёлом положении. То

²⁹⁵ Справочник по европейскому законодательству об убежище, границах и иммиграции. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_RUS.pdf (дата обращения 11.11.2021).

²⁹⁶ Conte C., Vosyliūtė L. The crackdown on NGOs assisting refugees and other migrants. 2019. P. 7. URL: https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/10/Final-Synthetic-Report-Crackdown-on-NGOs-and-volunteers-helping-refugees-and-other-migrants_1.pdf (дата обращения 23.10.2021).

²⁹⁷ Update Study «Fit for purpose?». The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants', Study for the EP Petitions Committee (PETI), European Parliament, December 2018.

есть не все действия волонтеров и работников НПО, способствующие въезду, транзиту или пребыванию иммигрантов, попадают под его действие. Ситуация осложняется также отсутствием четкого и исчерпывающего определения акта «гуманитарной помощи», что ставит под сомнение официальную цель по созданию безопасной зоны для НПО и волонтеров, занимающихся поисково-спасательными операциями и помогающих иммигрантам, терпящих бедствие на границе²⁹⁸.

На примере уголовных дел, возбужденных против Анука ван Гестель в Бельгии в 2017 г., Шона Биндера и Сары Мардини в Греции в 2019 г. можно проследить усиление преследования волонтеров НПО.

Первую подсудимую обвинили в «преступлении солидарности» на основании попытки получения информации о возможности трансфера несовершеннолетнего ребенка из Судана. Ее оправдали в декабре 2018 г., т.к. суд признал гуманитарную сущность ее действий и отсутствие материальных мотивов. Данный вердикт создал особый прецедент, потому что он четко разграничивает гуманитарную помощь и контрабанду и является важным примером освобождения от уголовной ответственности на гуманитарном основании, указанном в Директиве о содействии мигрантам. Решение суда резонирует с отчетом Комитета по вопросам правосудия по результатам введения поправок в отношении европейских обязательств применительно к содействию нелегальному въезду, транзиту или пребыванию²⁹⁹. Министр юстиции Бельгии Козн Гинс уточнил, что гуманитарное положение может быть применено в независимости от того, успешным или нет было действие³⁰⁰.

Дело Ш. Биндера и С. Мардини является одним из крупнейших-

²⁹⁸ Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (OJ L 328/17). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002L0090&from=EN> (дата обращения 10.11.2021).

²⁹⁹ Annual Report 2016 Trafficking and smuggling of human beingsю Federal Migration Center. URL: https://www.myria.be/files/PART_3.1.pdf (дата обращения 11.11.2021).

³⁰⁰ Brussel Times, 26.05.2021. UR: <https://www.brusselstimes.com/news/belgium-all-news/170955/myriam-berghe-anouk-van-gestel-belgian-journalists-who-housed-migrants-acquitted-by-brussels-court/> (дата обращения 11.10.2021).

ших среди подобных. Их обвинили в шпионаже, помощи сетям контрабандистов, участии в криминальной организации и отмывании денег за то, что приняли участие в поисково-спасательной миссии Международного центра по неотложному реагированию. Позиция обвинения основывается на том, что они не могли знать о местонахождении спасённых ими иммигрантов и о необходимости их спасения, и согласно позиции обвинения такая информация могла быть получена исключительно в результате шпионажа за властями. А также спасение не может являться актом гуманитарной помощи, если о его необходимости было известно заранее. До сих пор продолжается расследование, в ноябре 2021 г. они предстанут перед судом. Каким бы ни было решение по данному резонансному делу, оно будет иметь огромное значение для текущих и последующих исков в отношении гуманитарных организаций на территории всего ЕС.

Указанные расследования не являются единичными случаями уголовного преследования неправительственных организаций и волонтеров, оказывающих гуманитарную помощь иммигрантам. Так, в 2016 г. 5 волонтеров *PROEMAIID* вместе с 3 представителями *Team Humanity* обвинили в незаконном ввозе нелегальных иммигрантов в Греции в 2016 г. 10 волонтеров поисково-спасательного судна «Ювента» предстали перед судом в 2017 г. в связи с подозрениями о пособничестве организованной преступности и подстрекательстве к нелегальной миграции. Все они были оправданы в течение года, но далеко не все подобные дела разрешаются в пользу гражданского общества. В 2018 г. двух представителей НПО *Briançon 7* приговорили к 4 месяцам тюремного заключения за оказание помощи нелегальным иммигрантам в пересечении французской границы в Альпах, 5 других членов организации получили по 6 месяцев домашнего ареста. Есть и более запутанные случаи, как, например, дело о нелегальном ввозе албанской семьи в Великобританию в 2017 г.: 25-летнего волонтера приговорили к 14 месяцам лишения свободы, но решение суда было оспорено на основании того, что его действия можно квалифицировать как альтруистичное заблуждение³⁰¹. Общее число судебных разбирательств в этой сфе-

³⁰¹ Fekete L., Webber F., Edmond-Pettitt A. Humanitarianism: the unacceptable fa-

ре с 2015 по 2021 г. – 58, из которых 7 ещё не завершены³⁰². Не стоит воспринимать данные цифры как незначительные, ведь власти не только препятствуют правомерной деятельности НПО, но и расходуют административные и бюджетные ресурсы. Последние можно использовать и более целесообразно.

В работах ряда европейских исследователей подчёркивается, что перечисленные выше случаи часто имеют политические основания, т.к. не нашлось убедительных свидетельств для вынесения обвинения. Более того, факты показывают общую политическую враждебность в отношении НПО и нарушение принципов оказания гуманитарной помощи. Налицо и серьёзные юридические недоработки в греческом праве в данной сфере. Например, формулировка ст. 30 §6 Закона 4251/2014³⁰³ не уточняет, освобождаются ли «представители и члены официальных и зарегистрированных НПО» от ответственности. Ввиду отсутствия критерия «финансовой или другой материальной выгоды» любую помощь иммигрантам в пересечении границ можно трактовать как нарушение закона. Проблемной является неопределённое значение «содействие» въезду на территорию ЕС граждан третьих стран, не обладающих визами или видами на жительство. Его юридическая трактовка остаётся непосредственно в компетенции судей, которые могут намеренно расширить область применения, как в случае Ш. Биндера и С. Мардини.

Вопросы в гуманитарной сфере, упомянутые выше, существуют внутри обширного юридического поля Европейского союза. Хотя на первый взгляд указанные правонарушения согласуются с Директивой о содействии мигрантам, они противоречат её духу и целям, направленным на освобождение гумани-

ce of solidarity. London, Institute of Race Relations, 2017. P. 15. URL: https://irr.org.uk/app/uploads/2017/11/Humanitarianism_the_unacceptable_face_of_solidarity.pdf (дата обращения 08.11.2021).

³⁰² «Lethal Disregard» Search and rescue and the protection of migrants in the central Mediterranean Sea. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for human rights. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR-thematic-report-SAR-protection-at-sea.pdf> (дата обращения 13.12. 2021).

³⁰³ Закон №4251 Кодекса миграции и социальной интеграции Греции. URL: https://advokati.gr/wp-content/uploads/2016/03/4251_2014gr.pdf (дата обращения 10.11.2021).

тарной помощи от уголовной ответственности, как указано в ст. 1(2)³⁰⁴.

Действия отдельных граждан криминализуются на государственном уровне, несмотря на существование гуманитарных исключений в законодательстве. Очевидно, что данные исключения не интерпретируются и не реализуются в соответствии со своим настоящим смыслом. В Греции и Италии сущность «гуманитарной помощи» не раскрывается в законе, поэтому судьи сталкиваются со сложностями в процессе определения правомерности действий спасателей.

Более того, представители и участники официальных и зарегистрированных НПО не освобождаются открыто и официально от ответственности за содействие нелегальному въезду или пребыванию иммигрантов. Так, в Италии особенность гуманитарного положения характеризуется ещё и географическим ограничением, которое не учитывает действия, происходящие на границах страны. То есть гуманитарным считается только то действие, которое совершено во внутренних водах страны. Таким образом, данные гуманитарные исключения на практике не достигают своей цели – защиты действий НПО и волонтеров.

Более того, обвинения не согласуются с Европейской хартией основных прав и ключевыми ценностями ЕС: верховенство права, демократия и основные права человека. Что касается морского права, то ответственность по спасению человека, терпящего бедствие, возлагается на капитана корабля. Он также не может вновь подвергнуть его опасности, как гласят положения Международной конвенции по охране человеческой жизни на море (1974 г.), Международной конвенции о поисково-спасательных операциях на море (1979 г.), Конвенции ООН о морском праве (1989 г.) и Международной конвенции о спасении (1989 г.). Таким образом, хотя поисково-спасательные НПО и корабли берут на себя ответственность за помощь бедствующим иммигрантам, выполнение данных обязательств серьёзно осложняется и ограничивается упомянутыми выше случаями судебно-

³⁰⁴ Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (OJ L 328/17). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002L0090&from=EN> (дата обращения 10.11.2021).

ного преследования, несмотря на принятую в 2017 г. Резолюцию правозащитников ООН, воспрещающую политически мотивированное преследование и криминализацию действий гуманитарных НПО.

Ответчики в делах Биндера и Мардини, ван Гестель, волонтеров *PROEMAID*, «Ювенты» и других совершали свои действия без финансовой и материальной выгоды, что согласуется со стандартами Протокола ООН о контрабанде мигрантов (2018 г.). Он определяет контрабанду как намеренный акт «с целью получения прямого или косвенного финансового или другого материального блага»³⁰⁵. Под данное определение, очевидно, не подпадает деятельность волонтеров. Тем не менее вполне возможно найти основания для того, чтобы обвинить спасателя в получении выгоды в любом случае. Так, к этой категории может относиться передача иммигрантами волонтерам продовольствия и вещей в благодарность за спасение. Это свидетельствует о том, что на практике данного условия недостаточно, чтобы освободить работников поисково-спасательных миссий от уголовной ответственности. Интерпретация в каждом отдельном деле находится в компетенции судьи.

Кроме того, иногда сам факт получения экипажем поисково-спасательных судов и работниками НПО зарплаты за свою деятельность воспринимается как извлечение прибыли из бедственного положения иммигрантов и потому становится основанием для сравнения с торговлей людьми и контрабандой. Но если обратиться к тексту Протокола о контрабанде, то криминализация гуманитарной помощи никогда не являлась одной из его целей³⁰⁶. Поэтому многие европейские правозащитники и исследователи призывают к тому, чтобы была проведена более четкая линия между волонтерской помощью иммигрантам и контрабандой. Так, Ж. Браше утверждает, что спасатели не получают финансовой или материальной выгоды от каждого отдельного случая транспортировки. Они получают зарплату, которая

³⁰⁵ Protocol against the smuggling of migrants by land, sea and air. UN, 2002. URL: https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/smuggling-migrants/SoM_Protocol_English.pdf (дата обращения 10.11.2021).

³⁰⁶ Interpretative notes, A /55/383/Add.1, 3 November 2000, para. 88. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/55/383/Add.1> (дата обращения 10.11.2021).

не зависит от того, кто был спасён и в каком количестве³⁰⁷. С. Каррера, Д. Олсоп и Л. Восилюте определяют данное отличие как разницу между «справедливым» и «несправедливым» обогащением³⁰⁸.

Проблема криминализации поисково-спасательных операций и гуманитарной помощи иммигрантам в Европе в целом имеет большое значение для европейских социальных ценностей, социального доверия и солидарности. Меры противодействия нелегальной миграции имеют и побочный эффект – усиление дискриминации и маргинализации мигрантов, что затрудняет их интеграцию в общество, ограничивает возможности легального трудоустройства и превращает их в группу риска. Многие представители гражданского общества открыто выражают несогласие со стратегиями и законами, которые, по их убеждениям, противоречат основным принципам ЕС и гуманитарным ценностям в целом. Указанные выше расследования и ограничения можно считать попытками установить контроль над деятельностью гражданского общества и помешать его законной функции отслеживания соблюдения прав человека.

Национальный и наднациональный уровни законодательного регулирования

Региональные практики контроля деятельности гуманитарных организаций и борьбы с контрабандой мигрантов за период с 2015 г. по настоящее время показали уязвимые места в национальных законодательствах стран ЕС и документах, действующих на наднациональном уровне. Их следствием стало уголовное преследование НПО и волонтеров, что не осталось без внимания общественности и, разумеется, политических акторов. Данный раздел показывает национальные подходы к проблеме криминализации деятельности гуманитарных организаций и анализирует попытки разрешить её на уровне ЕС с помощью рекомендаций.

³⁰⁷ Brachet J. Manufacturing smugglers: from irregular to clandestine mobility in the Sahara // The annals of the American academy of political and social science. 2018. №1. P. 16-35.

³⁰⁸ Carrera S., Allsopp J., Vosyliūtė L. Policing the mobility society: the effects of EU anti-migrant smuggling policies on humanitarianism // International journal of migration and border studies. 2018. №4(3). P. 236-276.

Недостатки пакета законопроектов о содействии мигрантам³⁰⁹ остаются критически важными, особенно в отсутствие чётких ориентиров в законодательстве ЕС для государственных чиновников относительно того, что следует (а что не следует) считать основанием для уголовного преступления. В то время как ЕС имеет возможность обеспечить соблюдение существующих норм, их неопределённость и широта интерпретации осложняют их исполнение на местах. Например, даже в тех государствах-членах, где гуманитарное положение об освобождении от ответственности действует, гуманитарные организации оказались под следствием и предстали перед судом, хотя в конечном счёте они были оправданы.

Законодательные и стратегические изменения привели к появлению множества различных механизмов, препятствующих предоставлению помощи беженцам и другим иммигрантам. Два самых серьёзных случая были зафиксированы в Италии и Венгрии.

В Италии за последние 6 лет имело место множество судебных дел и расследований, посвящённых деятельности поисково-спасательных организаций. Власти страны ввели новые нормы поведения для того, чтобы помешать поддержке НПО со стороны граждан и ограничить их возможности по проведению поисково-спасательных операций.

В Венгрии пакет законопроектов, направленный на борьбу с миграцией, под названием «Стоп Сорос» криминализировал определённые действия НПО: распространение информации и оказание помощи в заполнении прошения о предоставлении убежища оказались незаконными на основании связей с контрабандой иммигрантов. Кроме того, огромное давление оказывается на организации для того, чтобы препятствовать получению ими финансовой помощи из-за рубежа, а гражданам власти ре-

³⁰⁹ Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (OJ L 328/17) и Council Framework Decision 2002/946/JHA of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (OJ L 328/1). Эти документы были приняты вместе и обычно именуется Пакетом о содействии мигрантам. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002L0090&from=EN> (дата обращения 10.11.2021).

комендуют воздержаться от поддержки гуманитарных НПО опять же по причинам их потенциальной причастности к деятельности контрабандистов. Подобные юридические и финансовые притеснения серьёзно ослабляют наблюдательную роль представителей гражданского общества в стране, а также подрывают независимость неправительственных организаций в целом. В ноябре 2021 г. Европейский суд признал данный законопроект не соответствующим нормам ЕС. В результате Венгрии придётся отказаться от противоречивых положений.

Данные тенденции подчеркнули острую необходимость активных действий со стороны ЕС на наднациональном уровне для того, чтобы разграничить борьбу с незаконной миграцией и незаконным преследованием гуманитарной деятельности представителей гражданского общества. Одна из таких попыток нашла отражение в Обновлённом плане ЕС по борьбе с контрабандой мигрантов (2021–2025 гг.)³¹⁰. Предыдущий план действий (2015–2020 гг.) впервые сформировал всеобъемлющий и межведомственный подход ЕС к противостоянию контрабандным сетям. Новый план концентрируется на усилении кооперации между странами и международными организациями и борьбе с новыми формами, такими как цифровая контрабанда. Новые формы контрабанды характеризуются использованием цифровых устройств и средств, включая социальные сети и мобильные приложения для рекрутирования и коммуникации между иммигрантами и преступниками. К сожалению, несмотря на обновление всех аспектов данного плана в соответствии с современной ситуацией, один остаётся без должного внимания – защита гуманитарных организаций от уголовного преследования на основании участия в перевозке иммигрантов. Игнорируя обращения правозащитников и призывы к прояснению различий между деятельностью контрабандистов и НПО, Европейская комиссия не берёт на себя ответственность по созданию чётких недвусмысленных ориентиров для государственных чиновни-

³¹⁰ A renewed EU action plan against migrant smuggling (2021–2025) Brussels, 29.09.2021 COM(2021) 591 final. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/renewed-eu-action-plan-against-migrant-smuggling-2021-2025-com-2021-591_en (дата обращения 10.11.2021).

ков в данной сфере. Из текста документа следует, что проблема освобождения гуманитарных организаций от уголовной ответственности должна решаться на национальном уровне каждой страны-члена самостоятельно.

Таким образом, получается, что комиссию удовлетворяет то количество безосновательно заведённых дел против НПО, помогающих иммигрантам ввиду отсутствия чётких ориентиров для судебной системы. В такой ситуации не избежать несоответствия целей и духа документа с его смыслом. Во-первых, процесс противодействия перевозке иммигрантов осложнят бессмысленные траты средств, сил и времени в попытках привлечь НПО к ответственности, а во-вторых, произойдёт снижение доверия иммигрантов как к НПО, так и справедливости судебной системы ЕС, что ещё сильнее подтолкнет их к использованию нелегальных средств для пересечения границ.

Ещё одним важным документом по вопросу криминализации гуманитарных акторов стали Рекомендации Европейской комиссии для реализации правил ЕС относительно определения и предотвращения содействия нелегальному проникновению, транзиту и пребыванию³¹¹. В них ЕК указывает на существование враждебных условий для деятельности гуманитарных НПО ввиду отсутствия чёткой терминологии контрабанды иммигрантов, тем не менее никаких существенных попыток изменить ситуацию она не предпринимает. Так, в тексте отмечена первая всеобъемлющая попытка оценки Пакета законопроектов о содействии иммигрантам, предпринятая в 2017 г. Её выводы признали необходимость юридической ревизии незначительной. Несмотря на это, число дел, возбуждённых против гуманитарных НПО в связи с неясными юридическими формулировками того, что является контрабандой, только продолжало увеличиваться. Но даже отмечая этот факт, Еврокомиссия сочла достаточным предоставить только следующие комментарии³¹²:

³¹¹ Commission Guidance on the implementation of EU rules on definition and prevention of the facilitation of unauthorised entry, transit and residence Brussels, 23.09.2020 C(2020) 6470 final. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-guidance-implementation-facilitation-unauthorised-entry_en.pdf (дата обращения 11.11.2021).

³¹² Ibid.

– гуманитарная помощь, установленная законом, не может и не должна быть криминализована;

– криминализацию НПО или других негосударственных акторов, выполняющих поисково-спасательную деятельность, соблюдая требования закона, следует считать нарушением международного права и потому запрещённой законодательством ЕС;

– признание деятельности гуманитарной помощью или контрабандой должно проводиться в индивидуальном порядке, учитывая все релевантные обстоятельства.

К сожалению, данные рекомендации не устраняют ключевой проблемы, которая изначально обусловила необходимость издания этих самых рекомендаций, – неясность разграничения контрабандой и гуманитарной помощью. Кроме того, текст документа противоречит сам себе. Он призывает государства-члены, ещё не практикующие освобождение от уголовной ответственности на основании гуманитарного положения в своём законодательстве, сделать это, и приводит пример Италии, где действительно применяется данное правило. Однако Италия, несмотря на это, также является одной из нескольких стран, где за последние несколько лет было возбуждено больше всего дел, связанных с поисково-спасательными НПО, которые обвинили в контрабанде. Таким образом, справедливо сомнение в том, что такой противоречивый и неполноценный документ сможет решить поставленную перед ним задачу.

Анализ событий показывает, что миграционный кризис, длящийся последние годы, заставил государства – члены ЕС пересмотреть своё отношение как к своей миграционной политике, так и к представителям гражданского общества, оказывающим гуманитарную помощь беженцам и иммигрантам. На национальном уровне благосклонное отношение сменилось на недоброжелательное и откровенно враждебное, что можно наблюдать на примере большого числа судебных преследований НПО, волонтеров, религиозных лидеров и др. В то же время Евросоюз, с одной стороны, заявляет о недопустимости криминализации деятельности гуманитарных организаций, а с другой – не принимает достаточных мер для того, чтобы устранить недоразумения и неясности, внесённые Пакетом законопроектов о

содействии иммигрантам в начале 2000-х гг.

Последние принятые документы в этой сфере: «Обновлённый план ЕС по борьбе с контрабандой мигрантов (2021–2025 гг.)» и «Рекомендации Европейской комиссии для реализации правил ЕС относительно определения и предотвращения содействия нелегальному проникновению, транзиту и пребыванию» не сумели решить существующие проблемы. А значит, в будущем продолжатся попытки ограничить и жёстко контролировать деятельность. Учитывая вновь растущее число беженцев и мигрантов, а соответственно, и потенциальных получателей помощи этих организаций, старые и новые проблемы их функционирования вновь приобретают актуальность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сегодня, когда в мире происходят процессы глубокого переустройства, Европа столкнулась с серьёзными вызовами. Гражданское общество, наряду с государственной властью и бизнес-сообществом, является одним из трёх основных акторов, которые не могут не реагировать на эти вызовы. Роль каждого, так же как и их взаимоотношения, очень важны при решении всех возникающих проблем.

От власти во многом зависит сохранение экономического и социального баланса в государстве, его безопасность. В свою очередь, власть в своих действиях опирается на бизнес, его материальные и финансовые возможности. Однако и власть, и бизнес (даже при юридической поддержке и наличии административных ресурсов) будут ограничены в своей деятельности, если у них нет поддержки в обществе. Таким необходимым, хотя и самым уязвимым, партнёром, выражающим интересы граждан, является гражданское общество. Именно от него зависит создание социальной базы, которая в значительной степени влияет как на формирование внутренней и внешней политики, так и на направления экономического развития своих стран.

Рассматривая в данной монографии примеры участия организаций гражданского общества в жизни стран Европейского союза, следует отметить, что экономические, социальные, поли-

тические условия в этом интеграционном объединении в контексте деятельности организаций гражданского общества достаточно подробно изучены зарубежными и российскими учёными, в том числе из Института Европы РАН³¹³.

Авторы монографии показали, что в настоящее время в экспертном сообществе существует множество трактовок и концепций понимания «гражданского общества». Часто для его описания используются понятия «неправительственные организации» (НПО), «некоммерческие организации» (НКО), «третий сектор», а в некоторых статьях их даже считают взаимозаменяемыми. В работах многих исследователей о гражданском обществе встречаются термины «социальное пространство», «социальное движение» и «социальный капитал». В данной монографии, говоря о взаимодействии власти и гражданского общества, авторы попытались дать определение этим понятиям, основываясь на изучении опыта конкретных стран.

Авторы также не дают окончательного определения «неправительственной организации», а делают попытку выделить основные признаки таких организаций, показать разницу в использовании этих терминов в исследовательских работах и официальных государственных документах.

Как правило, термин «неправительственные организации» используют в тематическом контексте, говоря о «гражданском обществе», «социальном движении» и «социальном капитале». В нашей монографии показано, что «общим для всех понятий является точка отсчёта “промежуточного пространства” – пространства между государством, рынком и частной сферой». И хотя эти термины часто пересекаются, важно понимать их отличие. В Германии, например, обычно рассматривают гражданское общество как сферу действия добровольных объединений граждан для достижения определённых целей между государством, рынком и частным сектором. В то же время термин «третий сектор» используется для описания добровольного, «непра-

³¹³ См., например: Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность / под общ. ред. Ал.А. Громько, М.Г. Носова. М.: Весь Мир, 2015. 592 с.; Социальная Европа в XXI веке / под ред. М.В. Каргловой. М.: Весь мир, 2011. 525 с.; Канунников А.А. Гражданское общество: опыт стран ...

вительственного сектора социальных услуг».

В работе показано, что под «социальным движением» обычно понимают «неформальную, коллективную, мобилизующую деятельность с целью изменения социальных структур». Что касается термина «социальный капитал», появившегося в 1980-е гг., то он используется для «характеристики как частного, так и общественного социально-интегративного капитала: ресурсы, основанные на доверии, общих нормах и ценностях, а также социальных сетях (объединениях)». Таким образом, социальный капитал можно понимать, с одной стороны, как условие для входа в «третий сектор», а с другой – как его продукт, в создании которого активное участие принимают в т.ч. неправительственные организации.

Рассматривая деятельность некоммерческих организаций в странах Евросоюза, авторы показывают, что общей специфической чертой европейского некоммерческого сектора является тесная связь некоммерческих организаций с государством и поддержка общественных инициатив со стороны государства. При этом наиболее характерной для НКО структурой является сетевая, а не обычная централизованная с прямым подчинением подразделений одному руководящему центру или руководителю. В работе показано, как во время пандемии *COVID-19* в 2020–2021 гг. обозначился новый феномен *гибридной сети НКО*.

На новом уровне стал происходить и процесс интернационализации в деятельности НКО. С одной стороны, известно, что почти в каждой стране мира действуют международные общественные организации, которые оказывают гуманитарную, медицинскую и иную помощь, занимаются образованием и другого рода просветительскими миссиями. С другой стороны, новизна современного явления заключается в том, что даже небольшое региональное, местное НКО довольно быстро проходит процесс интернационализации. Это хорошо видно на примере Евросоюза, когда НКО вначале интегрируются в национальные и общеевропейские сети, которые специализируются на одной и той же деятельности, а затем через них или напрямую становятся частью каких-либо глобальных движений или форумов являющихся диалоговыми площадками для всех желающих.

Можно выделить несколько направлений деятельности НКО в европейском контексте – социальную и политическую, которые осуществляются двумя типами НКО – социально-благотворительными – *волонтеры дела* и политико-идеологическими – *волонтеры идеи*. К первому типу относятся все организации, которые так или иначе занимаются социальной помощью и окружающей средой, в т.ч. религиозные и экологические объединения, ставящие перед собой более широкие цели и задачи. Ко второму типу можно отнести как политические фонды, так и культурно-просветительские организации, проводники «мягкой силы» различных государств и различных интерпретаций исторической памяти.

Следует отметить, что гражданское общество во многих исследованиях рассматривается в контексте существования «третьего сектора». Такое толкование, появившееся в 1970-е гг., означает «некоммерческий сектор» в отличие от «государственного сектора» и «коммерческого сектора». Каждый из этих секторов имеет свои отличительные особенности и развивается по своим внутренним правилам и законам.

Характерной чертой организаций «третьего сектора» является то, что они создаются на добровольной основе и по характеру своей деятельности являются некоммерческими организациями, т.е. не ориентированы на извлечение прибыли. Средства, получаемые в результате деятельности этих организаций, не распределяются среди руководителей, участников и других заинтересованных лиц, поэтому этот сектор ещё называют «некоммерческим». В связи с тем, что членство и участие в этом нём являются добровольными и его часто именуют «добровольным сектором»³¹⁴.

«Третий сектор», который состоит из множества различных организаций, иногда рассматривают как инфраструктуру гражданского общества. Более того, как уже отмечалось, в определённом контексте термины «гражданское общество» и «третий сектор» даже используются как взаимозаменяемые.

³¹⁴ Keen R., Audickas L. Charities and the voluntary sector: statistics. 2017. URL: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05428> (дата обращения 03.07.2023).

Рассматривая деятельность «третьего сектора» в формате диалога «власть – бизнес – общество» авторы монографии отмечают положительную роль организаций гражданского общества во многих аспектах их деятельности. Так, неправительственные организации обучаются социальному и политическому участию, устанавливают социальные связи, предоставляют возможности для мобилизации и коллективных действий, способствуют развитию диалога между всеми тремя секторами общества и обладают рядом других положительных качеств. Взаимодействие между властью и гражданским обществом позволяет лучше оценивать существующие в стране проблемы, понять пути исправления допущенных властью ошибок, улучшать социально-экономическое положение посредством проведения необходимых реформ, направленных на дальнейшее развитие страны и повышение благосостояния народа.

В работе приводятся конкретные примеры участия организаций гражданского общества в решении острых социальных проблем, с которыми столкнулась Европа в последнее время. Это относится к деятельности профсоюзов по защите прав трудящихся. На примере Германии показано, как организации гражданского общества участвуют в решении проблем миграционного кризиса. Одной из серьёзных проблем современного мира стал терроризм, который в современных условиях принадлежит к числу наиболее опасных и трудно прогнозируемых явлений. В книге показано, как гражданское общество и органы власти стран ЕС взаимодействуют в борьбе с терроризмом. При этом даётся сравнительный анализ таких действий в ЕС и России.

Говоря о диалоге власти и гражданского общества, важно иметь в виду, что реакцией на социально-экономические кризисные явления в последние годы стали массовые общественные протесты во Франции, Германии, Греции и ряде других стран Европы. Вместе с тем складывается впечатление, что власть и элиты стран ЕС не готовы до конца учитывать интересы гражданского общества и его позицию. Известны примеры, когда власть и элиты стран ЕС откровенно игнорировали итоги национальных референдумов, нарушали политические, семейные и трудовые права граждан. Элиты стран ЕС не считались с

массовыми выступлениями граждан против разрушения нравственных ценностей и общественной морали, миграционной политики. Известны примеры массовых протестов «жёлтых жилетов» Франции, фермеров Испании и Польши, протестные выступления трудящихся Италии, Германии, Финляндии, несогласных с незаконными санкциями против России.

Авторы исследования показывают, что для дальнейшего развития интеграционных процессов в Европейском союзе и достижения социального мира необходимо решение очень сложных проблем, которое может быть найдено только в результате развития диалога «власть – бизнес – гражданское общество». При этом следует иметь в виду, что участие организаций гражданского общества в политическом процессе в каждой из стран осуществляется в конкретном экономическом, социальном, духовном и политическом контексте, что, в свою очередь, определяет формы и характер деятельности организаций гражданского общества, их структуру и степень влияния.

В данной работе авторы отмечают, что организации гражданского общества стран Европы достаточно широко представлены на постсоветском пространстве. Они действуют как научные фонды (в том числе при поддержке Еврокомиссии, Совета Европы), а также как образовательные и просветительские проекты (культурные центры и фонды, программа *Erasmus* и *Erasmus+* и т.п.).

ЛИТЕРАТУРА

1. Алешин В.В. Анализ антитеррористического законодательства Европейского союза и Российской Федерации // Проблемы национальной стратегии. 2015. №2. С. 103-118.
2. Алфёрова Е.В., Захаров Т.В. Правовые основы борьбы с терроризмом в Европейском союзе // Актуальные проблемы Европы. 2021. №4(112). С. 28-52.
3. Базаркина Д.Ю. Борьба с терроризмом в Великобритании // Современная Европа. 2015. №1. С. 45-55.
4. Войников В.В. Правовое регулирование борьбы с терроризмом в рамках ЕС // «Lex russica» (Русский закон). 2019. №2. С. 121-131.
5. Гусев Г.В. Общества трезвости как учреждения внешкольного дополнительного образования (конец XIX – начало XX в.) // Вестник ПСТГУ IV: Педагогика. Психология. 2010. Вып. 1 (16). С. 63-76.
6. Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность / под общ. ред. Ал.А. Громыко, М.Г. Носова. М.: Весь Мир, 2015. 592 с.
7. Ермольева Э.Г. Молодёжные проблемы: новый вызов для Европы (на примере Испании) // Педагогика. 2018. №9. С. 111-121.
8. Ермольева Э.Г. Перипетии трудовой реформы в Испании // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2022. №1. С. 98-107.
9. Ермольева Э.Г., Кудеярова. Испания в многомерном кризисе: социальная проекция демографических тенденций // Современная Европа. 2021. №4. С. 129-139.
10. Журавель В.П. Основные направления борьбы с терроризмом в Европе // Зарубежное военное обозрение. 2018. №9. С. 10-14.
11. Испания: трудный выбор в условиях неопределённости. Серия «Саммит». М.: ИЛА РАН, 2022. 200 с.
12. Испания в новой национальной и международной реальности / отв. ред. П.П. Яковлев, А.А. Куракина-Дамир. М.: ИЛА РАН, 2020. 225 с.
13. Испания и Португалия в эпоху глобальных трансформа-

ций / отв. ред. Н.М. Яковлева. М.: ИЛА РАН, 2017. 307 с.

14. Канунников А.А. Вклад гражданского общества Испании в преодоление миграционного кризиса // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2020. №4. С. 78-85.

15. Канунников А.А. Гражданское общество: опыт стран Европейского союза и России. М.: ИЕ РАН; ИД Юриспруденция, 2017. 268 с.

16. Карпунина А.В. Социальная работа протестантской церкви в Германии: вопросы финансирования и фандрайзинга // Отечественный журнал социальной работы. 2013. №4. С. 177-181.

17. Киреев М.П. COVID-19 как новый облик терроризма – терроризма биологического // Проблемы в российском законодательстве. 2021. Т. 14. №2. С. 221-225.

18. Красинский В.В. Противодействие террористической деятельности в Северо-Кавказском регионе с учётом современных реалий формирования бандподполья // Современное право. 2015. №8. С. 95-99.

19. Манойло А.В., Журавель В.П. Европейский союз перед угрозой новой волны террористических актов и цветных революций // Вестник Северного (Арктического) федерального университета им. М.В. Ломоносова. Серия «Гуманитарные и социальные науки». 2015. №3. С.55-62.

20. Потемкина О.Ю. Усиление угрозы терроризма в Европе и ответ ЕС // Современная Европа. 2017. №3. С. 17-27.

21. Религиозные миссии на общественной арене: российский и зарубежный опыт / под ред. А.А. Красикова, Р.Н. Лукина. М.: ИЕ РАН, 2016. 336 с.

22. Рожин А.А. Участие мусульманских организаций в социальной политике ФРГ // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2021. №1. С. 103-110.

23. Сироткин И.Г. О деятельности Национального антитеррористического комитета за 15 лет // Вестник Национального антитеррористического комитета. Научно-практический журнал. 2021. №1(25). С. 17-23.

24. Социальная Европа в XXI веке / под ред. М.В. Каргаловой. М.: Весь мир, 2011. 525 с.

25. Социальное государство в странах ЕС: прошлое и настоящее / отв. ред. Ю.Д. Квашнин. М.: ИМЭМО РАН, 2016. 189 с.
26. Погорельская С.В., Тимошенко Е.П., Хорольская М.В. Неправительственные организации Германии: формирование гражданского общества. Глава 17 // «Третий сектор» в мире: модели гражданской активности в XX–XXI веке / под ред. О.В. Павленко, Н.А. Борисова, М.В. Воскоян. М.: Минобрнауки, ФГБОУ ВО «РГГУ», Автономная некоммерческая организация «Умная цивилизация», 2021. С. 151-211.
27. Хенкин С.М. Испания: современные тенденции массового протеста // МЭМО. 2020. Т. 64, №9. С. 73-82.
28. Чугин В. Европол создал Центр по борьбе с незаконной перевозкой мигрантов // Компас. 2016. №12. С. 21-23.
29. Яшлавский А.Э. Джихадисты из Европы на Ближнем Востоке: скрытая и явная угроза // МЭМО. 2015. №10. С. 18-29.
30. Boomgaarden H., Freire A. Religion and euroscepticism: direct, indirect or no effects? // West European politics. 2009. Vol. 32, №6. P. 1240-1265.
31. Davie G. Europe: the exception that proves the rule? // In: The desecularization of the world. Resurgent religion and world politics. Ed. Peter L. Berger // Washington, D.C.: Ethics and Public Policy Center; Grand Rapids: Wm. B. Eerdmans Publishing Co., 1999. 148 p. P. 65-83.
32. Greeley A. M. Religion in Europe at the end of the second millennium // New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2003. 252 p.
33. Jenkin Ph. God's Continent: Christianity, Islam, and Europe's Religious Crisis. N.-Y.: Oxford University Press, 2007. 352 p.
34. Klein Ansgar «Zivilgesellschaft/Bürgergesellschaft». In: Thomas Olk, Birger Hartnuß (Hrsg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim, 2011.
35. Luz Moran M. y Benedicto L. Los jóvenes españoles entre la indignación y la desafección política: una interpretación desde las identidades ciudadanas // ULTIMA DÉCADA, Proyecto Juventudes, 2016. №44. P. 11-38.
36. O'Mahony A. The Vatican and Europe: Political Theology and Ecclesiology in Pa-pal Statements from Pius XII to Benedict

XVI // International Journal for the Study of the Christian Church. 2009. Vol. 9, Issue 3. P. 177-194.

37. Philpott D., Shah T.S. Faith, freedom and federation: the role of religious ideas and institutions in European political convergence // Religion in an Expanding Europe. Cambridge University Press, 2006. P. 34-64.

38. Relanzar / España. Reflexiones desde la sociedad civil, 2021. II-do Congreso Nacional de la Sociedad Civil. Asociación Nacional Sociedad Civil Ahora. McGraw-Hill, Madrid, 2022. 268 p.

39. Repensar España. Reflexiones desde la sociedad civil, 2020. I-er Congreso Nacional de la Sociedad Civil. McGraw-Hill / Interamericana de España. Madrid, 2021. 278 p.

40. Reverte Martínez Fr. M. Las Asociaciones Juveniles en España Democrática. Cáceres, 2021. P. 324.

41. Rey-García M. & Royo S. Strengthening Civil Society in Spain: A Post-COVID-19 Agenda // Harvard University's Press. June 2022. 72 p.

42. Rinken A. Demokratie als Organisationsform der Bürgergesellschaft. Nomos Verlag. 2020.

43. Risso L. Cracks in a facade of unity: the French and Italian Christian democrats and the early stages of the European integration process, 1945–1957 // Religion, State and Society. 2009. Vol. 37, №1, 2. Special Issues. P. 99-114.

44. Rodríguez V. Jorge Juan. The Neoliberal Co-Optation of Identity Politics: Geo-Political Situatedness as a Decolonial Discussion Partner. Horizontes Decoloniales / Decolonial Horizons. 2019. Vol. 5. P. 101-130. DOI: 10.13169/decohor.5.1.0101

45. Ruzza Carlo. «EU Public Policies and the Participation of Organized Civil Society». Working Papers del Dipartimento di studi sociali e politici, Università degli studi di Milano. 23.11.2005.

46. Stickler Armin. Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen und Global Governance. Eine kritische Bestandsaufnahme. Bielefeld: Transcript (Global Studies), 2005.

47. Venneri G Giulio, Ferrara Paolo O. Alcide De Gasperi and Antonio Messineo: A Spiritual Conception of Politics and a Pragmatic Idea of Religion? // Religion, State and Society. 2009. Vol. 37, №1, 2. Special Issues. P. 115-129.

ОБ АВТОРАХ

Алексеевкова Елена Сергеевна, к.полит.н., в.н.с., руководитель Центра итальянских исследований Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований ИЕ РАН.

Говорова Наталья Викторовна, к.э.н., в.н.с. ИЕ РАН.

Ермольева Элеонора Георгиевна, к.э.н., в.н.с. Центра иберийских исследований Института Латинской Америки РАН.

Журавель Валерий Петрович, к.пед.н., в.н.с., руководитель Центра арктических исследований Отдела страновых исследований ИЕ РАН.

Канунников Анатолий Алексеевич, д.полит.н., в.н.с. Центра проблем социального развития Европы Отдела социальных и политических исследований ИЕ РАН.

Каргалова Марина Викторовна, (1938–2020), д.и.н, г.н.с., рук. Центра проблем социального развития Европы Отдела социальных и политических исследований ИЕ РАН.

Лункин Роман Николаевич, д.полит.н., профессор РАН, заместитель директора ИЕ РАН, главный редактор журнала «Современная Ев-ропа».

Рожин Александр Александрович, м.н.с. Отдела социальных и политических исследований ИЕ РАН.

Рулинский Василий Васильевич, к.и.н., старший преподаватель ПСТГУ, пресс-секретарь Синодального отдела по благотворительности Русской православной церкви.

Тимошенкова Екатерина Петровна, к.и.н., в.н.с. Отдела социальных и политических исследований ИЕ РАН.

ABOUT THE AUTHORS

Alekseenkova Elena, Candidate of political sciences, Leading researcher, Head of the center for Italian studies, Department of the Black Sea and Mediterranean studies, IE RAS.

Govorova Natalya, Candidate of sciences (Economics), Leading researcher of the Department of economic studies, IE RAS.

Ermolieva Eleonor, Candidate of sciences (Economics), Leading researcher of the Centre of Iberian studies, ILA RAS.

Zhuravel Valery, Candidate of sciences (Pedagogics), Leading researcher, Head of the center for Arctic studies, Department of country studies, IE RAS.

Kanunnikov Anatoly, Doctor of political sciences, Leading researcher, Center for social development problems of Europe, Department of social and political studies, IE RAS.

Kargalova Marina (1938–2020), Doctor of sciences (History), Head of the center for social development problems of Europe, Department of social and political studies, IE RAS.

Lunkin Roman, Doctor of political sciences, professor of the Russian academy of sciences, Chief researcher, Department of social and political studies, deputy director, editor-in-chief of the journal «Contemporary Europe».

Rozhin Alexander, Junior researcher, Department of social and political studies, IE RAS.

Rulinski Vasili, Candidate of sciences (History), Senior lecturer of PSTGU, Press secretary of the Charity department of the Russian orthodox church.

Timoshenkova Ekaterina, Candidate of sciences (History), Leading researcher, Department of social and political studies, IE RAS.

Вспоминая Марину Викторовну Каргалову

(15 октября 1938 г. – 27 декабря 2020 г.)

Идея написания представленной коллективной монографии принадлежит Марине Викторовне Каргаловой – доктору исторических наук, основателю и в течение многих лет руководителю Центра проблем социального развития Европы Отдела социальных и политических исследований Института Европы РАН.

Судьба свела меня с этим человеком ещё в студенческие годы. Тогда, в начале 1960-х гг., я не предполагал, что стану на долгие годы её коллегой по работе и товарищем по жизни, другом её гостеприимного дома.

В конце упомянутого десятилетия мы встретились в коридоре Института международного рабочего движения (ИМРД АН СССР), когда оба стали его сотрудниками. Марина запомнилась мне яркими, самобытными выступлениями на многочисленных институтских конференциях, где обсуждались проблемы современной Франции, к которым после «жаркого мая» 1968 г. было приковано внимание не только политиков, но и научного сообщества. В 1970-е гг. М.В. Каргалова – ведущий советский специалист по международному молодёжному движению. Этому во многом способствовала её прежняя работа в Комитете молодёжных организаций (КМО СССР). Именно благодаря прекрасной репутации и отличным профессиональным способностям Марины удалось наладить взаимовыгодное сотрудничество ИМРД АН СССР и КМО СССР, подготовить ряд публикаций в различных общественно-политических изданиях.



Благодаря энергичным усилиям М.В. Каргаловой ИМРД смог расширить диапазон своих связей на иссле-

довательском поле с коллегами из разных стран Европы. Постоянными были и многочисленные семинары советских экспертов по молодёжной проблематике в ряде городов СССР – от Калининграда до Владивостока. Именно Марина Каргалова была мотором многих таких встреч. В результате в стране появилась новая научная отрасль – *молодёжеведение*. В ИМРД АН СССР М.В. Каргалова была активным автором не только институтского журнала «Рабочий класс и современный мир», но и важных серийных изданий Института. Широта взглядов и стремление к объективной оценке событий дали ей возможность, без особых внутренних противоречий, перейти к изучению новых горизонтов обществоведения, открывшихся на российском этапе истории нашей Родины.

В 1993 г. М.В. Каргалова стала научным сотрудником ИЕ РАН, сосредоточившись на исследовании европейской социальной политики. Это был важный этап её профессиональной деятельности – защита в 1999 г. докторской диссертации и выпуск индивидуальной монографии «От социальной идеи к социальным институтам». Отличительной чертой её работы было то, что здесь нашёл своё выражение принципиально новый подход к изучению социальных проблем, предполагавший их анализ и оценку не только во взаимосвязи с экономикой, но и другими факторами, которыми столь насыщена жизнь общества.

Неудивительно, что работа М.В. Каргаловой получила положительную оценку у коллег в России и за рубежом. Это позволило руководству Института Европы поручить ей создание нового подразделения – Центра проблем социального развития Европы. Под его эгидой проходили многочисленные встречи российских и зарубежных учёных. Были установлены прочные контакты с коллегами из Италии, Франции, других стран Западной и Восточной Европы.

Отдавая много сил организационным мероприятиям, М.В. Каргалова продолжала плодотворную работу как автор и ответственный редактор важных исследовательских проектов. Отметим такие работы, как «Европа-Россия: основное направление социального развития в XXI веке» (2000 г.), «Социальная ответственность как фактор эффективного развития современного-

общества» (2002 г.), «Социальные измерения европейской интеграции» (2010 г.). М.В. Каргалова была постоянным автором журнала «Современная Европа», многочисленных тематических сборников ИЕ РАН в серии «Доклады Института Европы».

Признанием очевидных заслуг в разработке тем отечественной европеистики стало включение М.В. Каргаловой в редколлегия многотомного издания «Старый Свет – новые времена». В рамках этой серии под её редакцией вышла коллективная монография «Социальная Европа в XXI в.» (2011 г.). Она участвовала и в таких коллективных монографиях как: «Большая Европа. Идеи, реальность, перспективы» (2014 г.), «Европа XXI века. Новые вызовы и риски» (2017 г.).

М.В. Каргалова неоднократно представляла нашу страну на крупных международных форумах, посвященных современной европеистике.

Нельзя не сказать и о человеческих качествах нашего коллеги. Многие сотрудники Института благодаря усилиям Марины Викторовны нашли в нём своё место, раскрыли свои научные способности. М.В. Каргалова принимала активное участие в работе Диссертационного совета ИЕ РАН по политологии и истории, выступала с аргументированными оценками представленных к защите работ. Часто она сама была научным руководителем либо консультантом соискателей. Практически в каждом из подготовленных Отделом научных исследований имелись главы, написанные нашей дорогой коллегой.

Марина Викторовна оставила о себе добрую память не только как профессионал высочайшего уровня, но и как человек, одаривший многих из нас своим дружелюбием и товарищеской поддержкой.

В.Я. Швейцер,

д.и.н., г.н.с.,

руководитель Отдела социальных и политических исследований ИЕ РАН

**В 2022–2023 гг. были выпущены следующие
доклады Института Европы**

389. А.С.Айвазян. Политика ЕС в государствах Южного Кавказа: демократия, безопасность, благосостояние? ДИЕ РАН №389. М., 2022 г.
390. Этап специальной военной операции на Украине. Анатомия антироссийской политики в Европе. Отв. ред. К.Н. Гусев. ДИЕ РАН №390. М., 2022 г.
391. В.Я.Швейцер. Политические проблемы современной Австрии. ДИЕ РАН №391. М., 2022 г.
392. А.В.Котов. Концепция региональной «умной специализации»: опыт реализации в ФРГ. ДИЕ РАН №392. М., 2022 г.
393. Германия. 2021. Отв. ред. В.Б.Белов. ДИЕ РАН №393. М., 2022 г.
394. Этнополитические процессы в современной Европе. Отв. ред. П.В.Осколков. ДИЕ РАН №394. М., 2022 г.
395. Общество и политика в «эру COVID-19». Отв. ред. В.Я.Швейцер. ДИЕ РАН №395. М., 2022 г.
396. А.А.Синдеев. «Классические проблемы» общеевропейской безопасности в работах российских политологов. ДИЕ РАН №396. М., 2022 г.
397. Политика, экономика и безопасность современной Арктики (к 25-летию Арктического совета). Отв. ред. В.П.Журавель. ДИЕ РАН №397. М., 2022 г.
398. «Мягкая сила» в Черноморско-Средиземноморском регионе. Отв. ред. Е.Г. Энтина. ДИЕ РАН №398. М., 2023 г.
399. Британия-2022: смена премьеров, смена монарха. Отв. ред. О.В.Охошин. ДИЕ РАН №399. М., 2023 г.
400. Германия. 2022. Часть 1. Отв. ред. В.Б.Белов. ДИЕ РАН №400. М., 2023 г.
401. Германия. 2022. Часть 2. Отв. ред. В.Б.Белов. ДИЕ РАН №401. М., 2023 г.
402. Ю.И.Рубинский, А.А. Синдеев. Эволюция франко-германского тандема. ДИЕ РАН №402. М., 2023 г.
403. Этническая политика: конфликтные, миграционные и электоральные аспекты. Отв. ред. П.В.Осколков. ДИЕ РАН №403. М., 2023 г.
404. Новые явления в экономике Европы. Отв. ред. А.И.Бажан. ДИЕ РАН №404. М., 2023 г.
405. Вишеградские страны на фоне украинского кризиса. Отв. ред. Л.Н. Шишелина. ДИЕ РАН №405. М., 2023 г.

«Reports of Institute of Europe» published in 2022–2023

389. A.S.Ayvazyan. The EU policy in the South Caucasus states: democracy, prosperity, security? Reports of the IE RAS, №389. M., 2022.
390. The stage of the special military operation in Ukraine. The anatomy of the anti-Russia policy in Europe. Ed. by K.N.Gusev. Reports of the IE RAS, №390. M., 2022.
391. V.J. Schweitzer. Political problems of modern Austria. Reports of the IE RAS, №391. M., 2022.
392. A.V.Kotov. The concept of regional smart specialization: implementation experience in Germany. Reports of the IE RAS, №392. M., 2022.
393. Germany. 2021. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, №393. M., 2022.
394. Ethnopolitical processes in contemporary Europe. Ed. by P.V.Oskolkov. Reports of the IE RAS, №394. M., 2022.
395. Society and politics in the «COVID-19 era». Ed. by V.J. Schweitzer. Reports of the IE RAS, №395. M., 2022.
- 396 A.A.Sindeev. «Classic problems» of common European security in the works of Russian political scientists. Reports of the IE RAS, №396. M., 2022.
397. Politics, economics and security of the modern Arctic (to the 25th anniversary of the Arctic council). Ed. by V.P.Zhuravel. Reports of the IE RAS, №397. M., 2022.
398. «Soft power» in the Black Sea – Mediterranean region. Ed. by E.G.Entina. Reports of the IE RAS, №398. M., 2023.
399. The UK-2022: change of prime ministers, change of monarch. Ed. by O.V.Okhoshin. Reports of the IE RAS, №399. M., 2023.
400. Germany. 2021. Part 1. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, №400. M., 2023.
401. Germany. 2021. Part 2. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, №401. M., 2023.
402. Yu.I.Rubinsky, A.A.Sindeev. Evolution of the Franco-German tandem. Reports of the IE RAS, №402. M., 2023.
403. Ethnic politics: conflict, migration, and electoral process. Ed. by P.V.Oskolkov. Reports of the IE RAS, №403. M., 2023.
404. New developments in the European economy. Ed. by A.I.Bazhan. Reports of the IE RAS, №404. M., 2023.
405. Visegrad co-untries against the backdrop of the Ukrainian crisis. Ed. by L.N. Shishelina. Reports of the IE RAS, №405. M., 2023.

Научное издание

ДИАЛОГ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
(европейский опыт)

Монография

Доклады Института Европы
№ 406

Подписано в печать 25.12.2023. Формат 60×90 ¹/₁₆
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 12,25
Тираж 500 экз. Заказ № 756.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт Европы Российской академии наук
125009 Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3
Тел.: 495-692-10-51, факс: 495-629-92-96
E-mail: europe-ins@mail.ru, web: <http://www.instituteofeurope.ru>

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии
издательства «АртПринт»,
тел.: 8-950-765-69-59