

УДК 321.7:061.2(497.2)

**ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
КАК ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
В РЕСПУБЛИКЕ БОЛГАРИЯ**

Жуковская А.А.

В статье рассмотрены неправительственные организации как один из центральных институтов гражданского общества. Используя нормативно-правовой подход, автор осуществил периодизацию институционализации неправительственного сектора Республики Болгария. Становление и развитие болгарского гражданского общества условно можно поделить на четыре периода. В статье проанализированы ключевые особенности и специфика третьего сектора на всех этапах его институционализации.

Ключевые слова: гражданское общество, неправительственные организации, третий сектор, социальные институты, институционализация, демократизация, трансформационные процессы, Республика Болгария.

**THE MAIN STAGES OF THE NON-GOVERNMENTAL
ORGANIZATIONS' INSTITUTIONALIZATION AS AN INSTITUTION
OF CIVIL SOCIETY IN THE REPUBLIC OF BULGARIA**

Zhukovska A.O.

The article considers the non-governmental organizations as one of the main institutions of civil society. The author created the periodization of their institutionalization in Bulgaria. It was done due to legal and regulatory approaches. The formation and the development of Bulgarian civil society can be divided into four periods. The paper analyzes the key features and the specifics of the third sector at all stages of its institutionalization.

Keywords: civil society, non-governmental organizations, the third sector, social institutions, institutionalization, democratization, transformation processes, the Republic of Bulgaria.

Становление демократического правового государства не может происходить исключительно благодаря соответствующим нормам и процедурам политического режима. Необходимым условием обеспечения эффективного функционирования такой системы является развитое и действенное гражданское общество. Под гражданским обществом понимается некоторое качественное состояние общества, которое обрело самостоятельность и чувство силы в отношениях с властными структурами, способность влиять на органы государства и определять содержание их деятельности. Институционализированное гражданское общество представляет разветвленную, многоаспектную сеть разнообразных форм ассоциированной жизни, волеизъявления и формирования общественного мнения, обеспеченных определенной инфраструктурой и автономных по отношению к государству.

Целью статьи является периодизация становления неправительственных организаций как института гражданского общества Болгарии.

Отставка Т. Живкова 10 ноября 1989 г. стала отправной точкой на пути демократизации политической системы Болгарии и массовой политизации болгарского общества. Представительные функции структурирования и согласования интересов, которыми партии в прошлом владели монопольно, сейчас начали осуществлять и другие субъекты общественно-политической жизни, в частности неправительственные организации. Их количество, состояние и эффективность деятельности являются мерой развития гражданского общества. Третий сектор находится в системе правовых отношений и всегда связан с правовой системой, в которой он существует. Нормативно-правовое обеспечение его функционирования есть важным фактором развития и критерием зрелости гражданского общества. В соответствии с этим, утверждение и развитие неправительственного сектора в Болгарии условно можно разделить на четыре периода.

Первый период начался в 1987 г. в русле общего курса на «Перестройку» с формированием первых неформальных организаций и длился до 1991 г., когда была принята Конституция Республики Болгария. Трансформационные

процессы начались с зеленого движения в стране, что стало особенностью ее демократизации. Эти движения не преследовали политические цели, а возникли в связи с существующими проблемами в экологической сфере (загрязнение г. Русе, строительство каскада Рила-Места) или принимали форму синдикальных протестов. Граждане стали не только более информированными о событиях политической жизни страны, но и начали публично высказывать свои убеждения, участвовать в митингах и манифестациях. Аналитические данные Центра исследования демократии, собранные в мае 1991 г., показали высокий уровень (54, 1 %) заинтересованности болгар в политике [11, с. 7], что представляется закономерным следствием после длительного периода «политической летаргии».

Болгарское диссидентство, хоть и запоздалое, отыграло большую роль в процессах демонтажа авторитарного режима и трансформации политической системы Болгарии в направлении демократии. Деятельность ведущих гражданских организаций – ГКЭЗР, «Экогласность», «Подкрепа», «Клуб поддержки гласности и перестройки», Федерация независимых студенческих объединений, Движение «Гражданская инициатива» – стали фундаментом новой, зарождающейся политической системы. Благодаря активной общественно-политической, правозащитной деятельности этих объединений (проведение митингов, демонстраций, собраний граждан, сбор подписей, подача петиций и открытых писем власти) в стране началась либерализация общего политического курса. Таким образом, становление гражданского общества в Болгарии началось с создания и деятельности разнообразных гражданских организаций, активность которых была направлена на решение важных социальных и экологических проблем, которые неминуемо требовали трансформации всей политической системы страны. На этой стадии гражданское общество было представлено двумя конфронтационными моделями – «борьбы с соперником» и «гражданского неповиновения».

Переход к демократии в Болгарии характеризовался сложной дифференциацией общественно-политических сил. Однако, большое значение

имело достижение консенсуса, общей убежденности в необходимости коренных изменений политической системы. Примером этого стало проведение Национального круглого стола (НКС), главным заданием которого было создание необходимых условий для принятия новой Конституции Болгарии. К нему присоединились представители как политической элиты, так и общественности. В рамках НКС власть и оппозиция достигли договоренностей об условиях мирного перехода страны к парламентской демократии, заложили основы плюралистической политической системы.

Второй этап институционализации гражданского общества начался с принятия Конституции РБ в 1991 г., которая предоставила гражданам право на объединение, и продолжался до принятия Закона «О неправительственных организациях» в 2001 г. В данный период наблюдается рост количества зарегистрированных организаций – около 3 000. Были созданы такие крупнейшие НПО, как «Центр исследования демократии», Фонд «Открытое общество», «Атлантический клуб», Фонд «Прикладные исследования и коммуникации», «Институт рыночной экономики», «Центр либеральных стратегий» [2, с. 37].

Существовал значительный географический дисбаланс их представительства. Характер деятельности большинства организаций был эклектичным. Очень часто их активность сосредотачивалась в разнородных сферах (например, здравоохранение и культура), что приводило к несистемности их практики. Деятельность организаций имела, в основном, каузальный характер. Основной спектр проблем охватывал вопросы социальных услуг, образования и исследований, окружающей среды и развития городов [7, с. 29]. В середине 1990-х гг. гражданские организации были главными партнерами демократических сил в определении политических приоритетов. Они также регулярно сотрудничали со СМИ в направлении усвоения методов и принципов деятельности медиа, характерных для стран стабильной демократии. Ведь в этот период происходит стремительное развитие медиа пространства. В основном из частных источников и на основе

рыночного принципа, что сделало их инструментом реализации конкретных политических и бизнес интересов. НПО принимали активное участие в налаживании диалога между гражданами и государственными институтами.

Специфика данного периода становления гражданского общества состоит в том, что гражданские организации, не имея значительного опыта деятельности, были вынуждены занять активную позицию в решении не только вопросов общественных изменений, но и в выработке теории и практики консолидации самого негосударственного сектора. Для данного этапа характерным было копирование готовых моделей и практики функционирования третьего сектора, их адаптация к болгарским условиям.

Еще одной отличительной чертой неправительственного сектора стало его финансирование международными источниками. В начале 1990-х гг. ни правительство, ни частный сектор не были в состоянии оказать финансовую поддержку НПО. Зарубежные доноры – западные правительства, в первую очередь США, западные отдельные фонды и международные организации выделяли средства на развитие гражданского общества Болгарии. По данным исследований, практически 80% финансовых поступлений для неправительственных организаций были от интернациональных доноров [4, с. 3]. Таким образом, болгарские гражданские организации были созданы и функционировали «по образцу» американских и, в результате, внешнее финансирование наперед определяло не только тематическую цель, но и конкретные программы и мероприятия по использованию фондов.

В отношениях с органами государственной власти НПО отыгрывали роль как «сторожевого пса», так и «реализатора» социальной политики. С самого начала демократических преобразований в Болгарии взаимодействие неправительственных организаций с государственной властью отмечалось конфликтностью по поводу существующей концепции развития «больше государства». В первой половине 1990-х гг. отношения государства и гражданского общества протекали по модели «игнорирования» и «противостояния», варьировали от сложных до открыто враждебных. Тем не

менее, после событий, вызванных политическим и экономическим кризисом 1997 г., роль и место гражданских организаций постепенно меняются. А отношения с государством из остро конфронтационных всё больше приобретают форму диалога. Гражданские организации становятся важным компонентом общественно-политической жизни страны. Данный период институционализации гражданского общества характеризуется отсутствием адекватной нормативно-правовой регламентации функционирования неправительственного сектора, аморфностью организационной структуры и нечеткостью профессиональной специализации. Зависимость НПО от внешнего финансирования в некоторой степени сузила сферы активности организаций. Однако, во второй половине 1990-х гг., в связи с общей либерализацией общественно-политической жизни в стране, гражданское общество Болгарии начало приобретать не только количественные, но и качественные изменения.

Третий этап становления гражданского общества начался после принятия Закона «О неправительственных организациях» в 2001 г. и длился до 2007 г., когда Республика Болгария стала полноправным членом Европейского Союза. На этом этапе произошла стабилизация неправительственного сектора и началась существенная трансформация его институтов. Сразу после принятия закона в парламенте был создан специальный комитет по вопросам гражданского общества, который был призван стать мостом между законодательным органом и НПО [1, с. 42].

Болгария присоединилась к НАТО и активно проводила евроинтеграционную политику. Внутреннее и международное положение создали благоприятные условия для развития неправительственных организаций. После принятия закона значительно увеличилось количество организаций. В 2006 г. оно достигло 27 000 [9]. Большинство организаций заняты в сфере расширения прав и возможностей граждан, другие объединения принимают участие в оказании социальных услуг. Главными сферами активности неправительственных организаций на данном этапе являются: социальные проблемы и маргинализированные группы, проблемы меньшинств,

детей и молодежи, спорта и туризма, вопросы окружающей среды, человеческого ресурса, здравоохранения, образования, культуры, развития гражданского общества, экономического развития, европейской интеграции и научно-исследовательской деятельности. Более интенсивной становится работа НПО и СМИ в сфере общественно-политического мониторинга [2].

В данный период все еще проблемным остается вопрос финансовой поддержки гражданского общества. Согласно данным исследования гражданского общества, практически 80% анкетированных НПО заявили, что фактически не получают ресурсов от власти. Финансирование на грантовой основе составляет около 35% [3, с. 27]. Преимущественная часть неправительственного сектора функционирует за счет международных и заграничных доноров.

В стране установилась дуальная модель взаимодействия государственного и негосударственного секторов, в которой, и государство, и неправительственные организации параллельно финансируют и оказывают социальные услуги. Тем не менее, обозначились и положительные сдвиги. С 2002 г. в бюджете страны впервые появилась статья о финансировании неправительственных организаций. В Болгарии прямое государственное финансирование неправительственного сектора до 2005 г. осуществлялось путем предоставления субсидий. Они выдаются государством для общей поддержки гражданских организаций и не связаны с осуществлением ими каких-либо проектов. Предпочтение в получении средств имели такие организации, как «Болгарский институт стандартизации», «Общество инвалидов», «Общество ветеранов», «Рыльский монастырь» и др. [8].

Взаимодействие НПО с органами государственной власти на национальном уровне в этот период не происходит в форме перманентного диалога, а имеет целевой характер. Как правило, инициатором сотрудничества государственного и негосударственного секторов выступают именно гражданские организации, которые активно лоббируют системное включение организаций гражданского общества в процесс государственного управления

как на макроуровне (при формировании и осуществлении демократических реформ и политики европейской интеграции), так и на микроуровне (при оказании различных социальных услуг).

На этом этапе начинают набирать силу адвокативные гражданские организации. Таким образом, за период 2001-2007 гг. произошла общая стабилизация и укрепление гражданского общества в Болгарии. Слабыми сторонами третьего сектора остаются низкий уровень представительства граждан в НПО и финансовая зависимость от иностранных фондов. Однако, за указанный период, наблюдается рост количества национальных и региональных организаций с развитым организационным и профессиональным потенциалом. Происходит реорганизация и диверсификация гражданского сектора, появляются разные гражданские объединения, группы и социальные сети, блоги и онлайн-сообщества, которые показали себя эффективным инструментом формирования общественного мнения и мобилизации граждан. Кроме того, существенно улучшились взаимоотношения между органами государственной власти и неправительственными организациями. На данном этапе реализовываются разнообразные общие проекты, как на местном, так и на общенациональном уровнях. Гражданское общество становится главной средой развития ценностей европейской демократии и начинает выступать в качестве консультанта государственных институтов.

Четвертый этап институционализации гражданского общества начался в 2007 г. с присоединения Республики Болгария к Европейскому Союзу и длится до сих пор. Присоединение к европейскому обществу открыло более широкие возможности для деятельности гражданского общества, добавило новые измерения его функционирования: на уровне принятия решений, влияния ЕС на национальные реформы, партнерские отношения с европейскими институтами.

В целом, социокультурный, политический и экономический контекст развития гражданского общества можно определить как благоприятный. Гармонизация законодательства Болгарии с правом Европейского Союза и адаптация новых норм права значительно расширили поле деятельности

неправительственного сектора. Социальный диалог между НПО и органами государственной власти стал рассматриваться как интегральная часть институциональной и правовой рамки ЕС. В 2009 г. из 30 000 НПО в сфере общественной пользы были зарегистрированы 6 800 организаций. Практически, 80% составляли ассоциации, остальные – фонды и дома культуры [12]. Сейчас в Болгарии зарегистрировано практически 34 000 неправительственных организаций. Ведущими направлениями деятельности третьего сектора являются образование и социальные услуги. Это закономерно, ввиду того, что эти отрасли представляют большую возможность привлечения средств. Другие сферы активности НПО – вопросы молодежи, политики и исследований, содействие экономическому развитию, проблемы окружающей среды, защита прав человека, международные и европейские вопросы, законодательство, лоббирование и публичная политика, и другие [10, с. 2].

Структура неправительственного сектора, в основном, состоит из небольших организаций, сфокусированных на определенной сфере деятельности. Третий сектор не имеет устойчивого человеческого ресурса, но сравнительно хорошо технически оснащен. На этом этапе институционализации произошли заметные сдвиги в наиболее проблемной для гражданского общества сфере – финансировании. Если в предыдущие годы финансовая поддержка общественных организаций в основном поступала от иностранных доноров, то в данный период привлечения средств из международных фондов значительно сократилось, зато возросло финансирование из внутренних источников. Общая сумма государственных грантов выросла с 762 тыс. лв. до 1,035 млн. лв. [5, с. 2].

В 2012 г. сектор НПО потерял возможность претендовать на государственное финансирование по проектам, ведь действующий бюджет не предусматривает средств на выделение грантов. Указанные в бюджете 10,45 млн. лв. выделены на директивное субсидирование. Это вызвало открытое сопротивление ряда неправительственных организаций и средств массовой информации. Реагируя на обращение общественности, на заседании Совета

Министров 5 сентября 2012 г., была принята Стратегия поддержки развития общественных организаций в Болгарии в период 2012-2015 гг. [6]. С принятием этого акта Болгария присоединилась к ряду европейских стран, имеющих разработанную схему взаимодействия с гражданским обществом, которые рационально используют общественный сектор для достижения общественно-полезных целей. Принятая стратегия имеет целью создание благоприятных условий для развития гражданского общества Болгарии и его главных институтов – неправительственных организаций, налаживание партнерства между ними и государственными институтами.

За последние годы сформировался хороший опыт сотрудничества НПО с местными и центральными органами власти. Практика лоббирования становится более распространенной формой влияния гражданского общества на политический процесс. Неправительственные организации успешно осуществляют контроль над законодательной деятельностью парламента. Существуют примеры объединения общественных организаций для защиты некоторых поправок в законах или с целью противодействия принятию определенных нормативных актов.

Итак, после вступления Болгарии в ЕС произошли качественные перемены, как в самой политической системе страны, так и в неправительственном секторе, в частности. Можно утверждать, что гражданское общество институционализировано и находится на этапе усовершенствования его главных форм и содержания. Требуется улучшение механизмов государственного финансирования третьего сектора и увеличение человеческого ресурса неправительственных организаций.

Гражданское общество Болгарии имеет хорошо развитую организационную структуру, информационный и экспертный потенциал, реальные возможности влияния на принятие решений. В значительной степени это связано с хорошим нормативно-правовым обеспечением деятельности неправительственных организаций. В стране зародилась корпоративистская модель представительства интересов. Правительство начало воспринимать

третий сектор как равноправного партнера. А сотрудничество с НПО осуществляется не только для формирования положительного публичного образа, но и для достижения консенсуса в важных вопросах социального развития.

Таким образом, институционализация гражданского общества Болгарии началась в конце 1980-х гг. и сейчас находится на этапе консолидации. Хотя становление и развитие неправительственных организаций происходили не всегда синхронно, можно говорить об общей целостности и структурированности третьего сектора.

Список литературы:

1. Бухарин Н.И. Строительство гражданского общества в странах Центральной и Юго-Восточной Европы. 90-е годы XX века – начало XXI века / Николай Иванович Бухарин // Новая и новейшая история: РАН, Ин-т всеобщей истории. – 2005. – №1. – С. 26-49.
2. Вера Дакова Българският неправителствен сектор в контекста на развитие. София: Фондация «Работилница за граждански инициативи», 2003.
3. Гражданско общество без гражданите [Ръководител на екип Михайлов Д.]. – София, 2005.
4. Жечева М. Икономически ефект от дейността на нестопанските организации в България през периода 1991-2001 г. – София: БЦПН, 2002.
5. Индекс за устойчивост на НПО 2001 – България. София: USAID, 2012.
6. Приет е план за изпълнение на стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в България [Электронный ресурс] // Република България Министерски Съвет [сайт]. 19 Декември 2012. – URL: <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0228&n=4422&g> (дата обращения: 09.10.2014).
7. Практиките на управление на НПО в България. София, 2005.

8. Пряко държавно финансиране на неправителствените организации [Електронный ресурс] // Български Център за нестопанско право [сайт]. 2014. – URL: <http://goo.gl/fwIOSC> (дата обращения: 09.10.2014).

9. Регистър БУЛСТАТ [Електронный ресурс] // Република България Агенция по вписванията [сайт]. 2014. – URL: <http://goo.gl/P45LyV> (дата обращения: 07.09.2014).

10. Фондация Български Център за нестопанско право. Отчет за дейността. София, 2011.

11. Тодоров А. Електорална мобилност. Българският вариант / Антоний Тодоров // Политически изследвания. – 1995. – № 3. – С. 3-26.

12. 30 000 НПО-та в България, само 6000 от тях работят [Електронный ресурс] // Информационен портал за неправителствените организации в България [сайт]. 2013. – URL: <http://goo.gl/74Y7nw> (дата обращения: 10.09.2013).

Сведения об авторе:

Жуковская Алиса Александровна – преподаватель кафедры психологии и социологии, руководитель пресс-службы Буковинского государственного медицинского университета (Черновцы, Украина).

Data about the author:

Zhukovska Alisa Oleksandrivna – Lecturer of Psychology and Sociology Department, Head of the Press Service, Bukovinian State Medical University (Chernivtsi, Ukraine).

E-mail: media@bsmu.edu.ua.