

Е. В. Израелян

ТРЕТИЙ СЕКТОР В ПОИСКАХ СОГЛАСИЯ С ВЛАСТЬЮ: ИЗ РОССИЙСКОГО И КАНАДСКОГО ОПЫТА

1. Ось власть – гражданское общество в зеркале опроса, проведенного российской общественной организацией Форум Доноров в 2005 г. Было проведено:

- два опроса в 40 субъектах РФ (100 населенных пунктах): общее количество опрошенных – 1585 респондентов;
- телефонное интервью в Москве – 700 респондентов;
- фокус-группа с представителями некоммерческого сектора – 10 респондентов;
- глубинные интервью с представителями федеральной власти – 7 респондентов.

В целом данное исследование не было специально посвящено изучению диалога между гражданским обществом и властью в России. Его задача была другой – получить информацию для анализа общественных настроений в отношении организаций, осуществляющих благотворительную и некоммерческую деятельность. Однако оно также дает любопытные результаты, которые показали следующее:

- уровень информированности российских граждан о некоммерческих организациях является невысоким. Почти половина респондентов (44 %) утверждают, что вообще не знают (и даже не слышали) выражение «некоммерческая организация». О деятельности НКО в своей области / регионе знают лишь треть опрошенных;

- чуть более половины россиян (53 %) считают, что именно государство должно вносить основной вклад в развитие гражданского общества. Мнение о доминирующей роли государства преобладает во всех социально-демографических группах. Но чем старше респондент, чем ниже уровень его образования и материального состояния, тем большую роль он отводит государству в процессе развития гражданского общества и тем меньшее значение в этом процессе придается общественным организациям. Второстепенная роль, которая отводится НКО, в очередной раз свидетельствует о незрелости гражданской культуры и патерналистских установках в общественном сознании;

- вместе с тем необходимо отметить и позитивную тенденцию: более трети граждан (38 %) полагают, что государство и НКО должны выступать как равноправные партнеры (в Москве этот показатель еще выше – 43 %);

- и граждане, и представители власти с поразительным единодушием считают, что основное предназначение НКО – это забота о самых незащищенных и многочисленных слоях населения. То же мнение было высказано и представителями государственной власти: в своих интервью они

отмечали, что возможности государства ограничены и что оно не во всех случаях эффективно.

Похоже, здесь намечается сфера так называемого «согласия», и даже партнерства госструктур и третьего сектора, что особенно актуально в свете возможной передачи социальных услуг третьему сектору.

Первоначально предполагалось, что работа будет проходить в двух фокус-группах – одна с лидерами НКО, другая – с представителями госструктур. Однако работа с госчиновниками оказалась непростым делом, и составить фокус-группу исследовательской команде так и не удалось. В результате пришлось ограничиться глубинными интервью с госчиновниками. Вот еще один пример того, что чиновники, мягко говоря, не склонны к диалогу с структурами гражданского общества.

2. Что дает взаимодействие власть – НКО (на примере проектов, поддержанных СИДА)?

Одна из задач этих проектов – поддержка вертикальных связей, взаимодействия и диалога между третьим сектором и властными структурами любого уровня. Обязательным условием подачи заявки является представление рекомендательных писем от органов власти. Кроме того, в последнем конкурсе, посвященном участию гражданского общества в реформе ЖКХ, отборочный комитет отдавал предпочтение заявкам, где партнерами выступали НКО и властные структуры. Таким образом, определенное взаимодействие складывалось уже на самой начальной стадии проектной деятельности. Что дальше? Что показала проектная деятельность?

Преимущества для властных структур от взаимодействия с НКО:

- передача некоммерческому сектору ряда социально-значимых программ;
- получение новых моделей, методик, наработок, тренинговых модулей, созданных и апробированных некоммерческими организациями, для использования в работе властными структурами;
- доступ к публикациям, результатам опросов, базам данных, другим демонстрационным материалам, предоставленным третьим сектором;
- приобретение работниками госструктур, прежде всего социальными работниками, новых навыков благодаря проводимым НКО тренингам;
- возможность использования общественной экспертизы законодательства в интересах его совершенствования;
- формирование профессиональных и опытных кадров, способных работать на государственный сектор. Речь идет, во-первых, об экспертном сообществе, когда в ходе выполнения проектов представители НКО разрабатывают и опробуют свои идеи и ноу-хау, получают признание и затем работают на государственные и бизнесструктуры в качестве экспертов. Кроме того, во многих случаях представители НКО получают приглашения и дают согласие перейти на госслужбу. Это хорошее начинание, т. к. такие люди приносят в аппарат свое видение проблем развития 3-го сектора, зачастую отличное от подхода чиновничьего корпуса.

Таким образом, НКО постепенно становятся ресурсными центрами для госучреждений, а иногда и для бизнеса, генерируя идеи, технологии, предоставляя людские и интеллектуальные ресурсы.

Преимущества для НКО:

- получение от властных структур бесплатного помещения или скидок на оплату аренды помещения;
- предоставление офисного оборудования, материалов, баз данных некоммерческому сектору, бесплатное пользование телефонной линией;
- обучение представителей некоммерческого сектора;
- посещение мероприятий НКО представителями госструктур или законодателями. Это повышает авторитет организации, дает ей отличный PR-резонанс, привлекает к ее деятельности внимание прессы и общественности;
- вероятность получения госзаказа, гранта, другой формы поддержки от госструктур в ходе выполнения проекта или после его завершения. В Казани организация «Фатима» получила грант от Министерства по делам молодежи и спорта для проведения тренингов уличных социальных работников в пяти других городах Татарстана. Проект Первоуральска, где фонд местного сообщества занимался оживлением родников питьевой воды из природных источников, занял призовое место в Свердловской области и получил небольшой грант на продолжение деятельности. Другая организация Казани, работающая с детьми из приюта в отдаленной сельской местности, получила финансирование от Сельскохозяйственной академии Татарстана для проведения дополнительных мероприятий с детьми (конкурса рисунков в приюте), а также предоставила семена и другую материальную помощь для проведения сельскохозяйственных работ;
- возможность, благодаря сотрудничеству с муниципальными властями, привлечь средства частного бизнеса. Пример: Владивостокский проект по профилактике наркомании в сельских районах Приморского края. В отдельных случаях, благодаря рекомендации муниципалов, удавалось найти небольшие средства, в частности от маленьких магазинов, на проживание и проезд участников мероприятий третьего сектора в региональный центр – Владивосток. Понятно, что такое положение вещей не может быть решением проблем фандрейзинга. Власть должна создавать только базовые условия для взаимодействия бизнеса и гражданского общества, их смычка должна происходить без непосредственного вовлечения власти. Однако для решения краткосрочных задач такая форма грантополучателями используется.

Что получает общество благодаря этому взаимодействию?

- НКО начинают определять повестку дня переговоров с властными структурами, выступая как индикатор проблем общества и стараясь привлечь к ним внимание государства. Проекты КФГО активно обсуждают пенсионную реформу, ЖКХ, положение инвалидов и пенсионеров, права молодежи, альтернативную службу, экстремизм и этническую нетерпимость и др.;
- законодательные и нормотворческие предложения, инициированные третьим сектором. Пример: закон о репродуктивных правах, принятый Тульской областной Думой несколько лет назад, который был разработан и внесен группой депутатов, входящих в Тульский Центр милосердия;
- отработку новых форм гражданского участия, таких, как общественные слушания, переговорные площадки, гражданская экспертиза, общественные приемные, гражданские экспедиции (выезды в села по вопросам

пенсионной реформы), дающих более широкие возможности для продвижения интересов граждан;

- расширение спектра услуг для граждан и повышение их качества и широты охвата. Этот процесс имеет прямое отношение к оси власть – гражданское общество, хотя напрямую не является результатом такого взаимодействия. Например, в Архангельске организация создала некоммерческое партнерство по оказанию услуг уязвимым группам населения, таким, как инвалиды и престарелые. Партнерство специализируется на ремонте и уборке квартир для этой группы; оказывая такую помощь, организация выполняет, по сути, социальную функцию государства. В Тюмени организация «Особый ребенок» помогает детям-инвалидам вписаться в нормальную жизнь через обучение профессиональным навыкам: репортерству, редактированию, компьютерному делу. В результате проекта часть ребят получили возможность работать в печатных и электронных изданиях, что является заметным успехом в деле интеграции этих слоев в жизнь общества. Есть разные точки зрения относительно того, хорошо это или плохо, когда третий сектор выполняет социальную функцию государства. Во всяком случае, такая работа НКО несколько снижает остроту социальных проблем в настоящий момент.

Таким образом, взаимодействие НКО – госсектор, как показывают наши проекты, является многоаспектным процессом, во многом формирующим российский общественный и социальный ландшафт и приводящим к различным результатам в зависимости от региона, активности НПО и доброй воли властных структур.

3. Трудности и препятствия на пути развития диалога (на основе интервью с грантополучателями):

- непонимание властью важности диалога, нежелание взаимодействовать. Это – следствие низкого профессионального уровня чиновников, недооценка ими роли и значения гражданского общества в формировании политики и управлении страной. Большинство из них не берет в расчет специфику работы третьего сектора, не видит его нужды, игнорирует запросы и предложения о взаимодействии;

- недоверие власти к НКО;

- недостаток профессионализма НКО. Неумение формулировать цели, задачи и проектные предложения, слабая правовая грамотность, низкий уровень навыков организационного и финансового менеджмента, непонимание специфики работы власти, незнание правил ведения переговоров, отсутствие навыков PR, недооценка возможных рисков, часто недостаточная компетентность в целом. Мы слышали от госструктур, что НКО нужны не деньги, а навыки;

- неумение НКО взаимодействовать и партнерствовать. Есть основания утверждать, что такая партнерская культура в российском гражданском обществе пока еще не сложилась. Партнерства разбиваются, несмотря на обязательства, оговоренные в коллективных заявлениях, из-за финансовых моментов, неумения делегировать полномочия, распределять обязанности. Чаще всего партнерства основаны на личных связях и прекращаются при отъезде или переходе на другую работу одного из партнеров;

- недостаточная активность НКО и граждан – это следует, в частности, из опросов, засвидетельствовавших патернализм россиян;
- несовершенство правовой базы в отношении НКО, налоговых льгот, получения финансирования;
- отсутствие механизмов партнерства. В некоторых регионах существуют такого рода отделы, но не везде. Некоторые грантополучатели указывали на несовершенство механизма социального заказа;
- личные проблемы руководителей НКО (неумение разрешать конфликты, амбициозность, неумение работать в команде, необязательность);
- недостаток информации друг о друге. Причины: с одной стороны, закрытость и непрозрачность власти, с другой – слабая PR-активность НКО.

4. Оценка общего состояния диалога. Мы обсуждали этот вопрос с грантополучателями по проектам ЖКХ. В регионах, особенно на муниципальном уровне, диалог развивается лучше, успешнее, чем на федеральном. Многие партнеры так характеризовали свое взаимодействие с властью: «государство не видит в нас партнера». Что касается муниципальных властей, то в ряде случаев элементы диалога налицо. Несколько лидеров организаций отмечали, что легче всего вести переговоры с городскими структурами, отвечающими за социальную политику. Они пока не стали партнерами, но уже начинают прислушиваться к голосам НКО. Однако и здесь ситуация неоднозначна.

На основании информации, полученной от лидеров наших проектов, можно говорить о трех моделях состояния диалога:

- отсутствие диалога, конфликтность. Пример: Подмосковье, где одна из партнерских организаций судится с муниципальными властями из-за незаконного повышения тарифов на ЖКХ. Владивостокский проект, направленный на профилактику наркомании, встретил сопротивление Госнаркоконтроля, который мешает выполнению проекта, создает ненужные препоны и препятствия;
- элементы диалога – в той или иной степени есть в большинстве проектов;
- конструктивный диалог. Наилучшие примеры из наших проектов дает фонд местного сообщества Первоуральска, Екатеринбург, Тюмень, где совместные действия апробированы практикой и достигнута существенная степень взаимопонимания.

Отметим в заключение, что российское гражданское общество, прошедшее нелегкий путь формирования, стало признанной реальностью российской внутривластной жизни. К гражданскому обществу апеллируют законодатели и политики, в стране создан президентский Совет с трудно произносимым названием – Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, сформирована Общественная палата. Насколько известно автору, такие проблемы, как ведение межсекторного диалога, государственное финансирование гражданских инициатив, работа Общественной палаты, и многие другие связанные с этими вопросы широко обсуждаются в России. В данном контексте представляется уместным провести некоторые параллели на основе анализа канадского опыта.

Немного о канадском опыте. Беседуя с лидерами канадских НПО, официальными лицами, экспертами об особенностях общественно-политического ландшафта Канады, часто приходилось слышать формулу «сильное государство – сильное гражданское общество». В Канаде энергично работает разветвленный некоммерческий сектор, имеющий прочную инфраструктуру и оказывающий влияние на формирование внутривластной повестки дня. В ходе долгого переговорного процесса, методом уступок и компромиссов, в стране была создана и успешно применяется модель взаимодействия между двумя «сильными игроками» – властью и гражданским обществом, оформленная в виде общественного договора. Впервые в истории страны официально обозначены их взаимные обязательства. Также впервые подключение некоммерческого сектора к общественной экспертизе, контролю за деятельностью власти, процессу разработки и принятия решений поставлено в ранг государственной политики. Созданы организационные и финансовые механизмы развития и расширения диалога.

Оттава имеет в своем арсенале хорошо продуманную политику в отношении некоммерческого сектора, которой так не достает России. Приоритеты этого курса, основные направления, механизмы и размеры финансирования систематически пересматриваются и обновляются. В основе правительственного подхода лежит понимание правящей элитой необходимости взаимодействия с третьим сектором, объединяющим в своих рядах большинство населения страны. Поддержание имиджа выразителя интересов рядовых канадцев является для Оттавы одним из самых важных стимулов межсекторного сотрудничества. Кроме того, государство рассматривает некоммерческий сектор как сферу социальных инноваций и крупный интеллектуальный ресурс. Многие образовательные, управленческие и информационные технологии, современные методы социальной работы и волонтерства Канады были впервые апробированы НКО, а затем стали частью государственной, провинциальной или муниципальной политики. Учета ресурсного потенциала некоммерческого сектора как раз и не достает российской политической элите.

В Канаде, в отличие от многих других западных стран, прежде всего США, основное финансирование неправительственных организаций поступает от правительств (федерального и провинциальных). В этом – особенность внутривластной жизни Канады. Государственное инвестирование некоммерческого сектора имеет свои преимущества и издержки. С одной стороны, во многом благодаря государственной помощи последние годы сектор стал не только значимой социально-политической силой, но и весомой составляющей национальной экономики.

С другой стороны, будучи ключевым инвестором общественных проектов, власть (федеральное и провинциальные правительства) умело использует финансовые рычаги, чтобы манипулировать развитием общественных инициатив, направляя их в нужное для себя русло. Ориентированность многих канадских общественных организаций на

бюджетное финансирование ограничивает их возможности оказывать противодействие политике государства.

Как плюсы, так и минусы бюджетного финансирования должны быть тщательно взвешены при принятии решения о поддержке гражданского общества России. Нет сомнения, цифра 1,2 % – доля государственных вложений в доходы некоммерческого сектора России – предельно мизерна, по этому показателю Россия находится на уровне Пакистана и Зимбабве¹. Для сравнения, в Канаде государственное финансирование составляет 60 % финансовых поступлений НКО. Создание бюджетных фондов для предоставления финансирования общественным организациям России было бы разумной мерой, отвечающей современным реалиям.

Вместе с тем канадский опыт, в частности издержки почти монопольного государственного инвестирования НКО, убеждает нас, что оптимальной является модель, основанная на привлечении различных источников финансирования. Такой подход позволит несколько ограничить возможности контролирования со стороны государства, которого так опасается российское гражданское общество. Возрождение индивидуальной и корпоративной филантропии, начавшееся в России, могло бы стать существенным дополнением к государственным вложениям в третий сектор.

Удачной, на наш взгляд, моделью являются фонды местных сообществ, существующие во всех канадских провинциях и территориях. Их задача – формирование резервного фонда для предоставления грантов НКО, работающих в их поселках или регионах. Донорами фондов являются индивидуальные лица, корпорации, частные фонды, госструктуры, другие объединения. Идеи, лежащие в основе работы фондов (привлечение средств сообщества для выполнения общественно значимых для него проектов), небольшие административные расходы, прозрачность и открытость – снискали им популярность в Канаде. Аналогичный процесс – формирование фондов местных сообществ – происходит и в России. Установленные недавно контакты между Ассоциацией местных сообществ Канады и российскими фондами будут, скорее всего, полезны для обеих сторон.

По всей вероятности, канадская модель взаимодействия власти с гражданским обществом может представлять интерес для России, где традиция благотворительности частного сектора в адрес гражданского общества еще не сложилась и где развитие НКО во многом зависит от государственной политики. В этом плане российский и канадский общественно-политический контекст представляется довольно сходным. В пользу этого говорят и похожие патерналистские установки, обнаруженные в общественном мнении обеих стран (вопросы касались отношений государства – гражданского общества). По-видимому, форма договора о межсекторном сотрудничестве может использоваться в России на разных уровнях: как общенациональный проект – по канадской модели; для заключения регионального или муниципального соглашения; для достижения договоренности между отдельным министерством / агентством и некоммерческой организацией / группой организаций. Различные попытки оформить партнерские отношения с властью неоднократно предпринимались российскими НКО в ходе и после

¹ <http://president.kremlin.ru/appears/2005/07/20>

*Е. В. Израелян. Третий сектор в поисках согласия с властью:
Из российского и канадского опыта*

Гражданского Форума 2001 г., однако, насколько известно, пока не увенчались успехом. Положения канадского договора о принципах сотрудничества и обязательствах сторон могут быть полезны для российского переговорного процесса и выработки совместных решений.

Кроме того, механизмы взаимодействия государства и третьего сектора, созданные в Канаде, также заслуживают внимания представителей российских властных структур и лидеров НКО. Образованные практически в каждом министерстве Канады отделы или группы по налаживанию связей с общественностью являются важными каналами развития межсекторного диалога. Наконец, критерии финансирования НКО, налоговая политика Оттавы в отношении третьего сектора также могут во многом послужить образцом для России. Налоговые льготы, предоставляемые канадским общественным организациям, корпоративным и индивидуальным донорам, являются существенными стимулами развития гражданской активности.