

Ирландия

Греция

Чехия

Румыния

Россия

Доклад о
состоянии
гражданского
общества
в ЕС и
России
2018



EU-RUSSIA CIVIL SOCIETY FORUM
ГРАЖДАНСКИЙ ФОРУМ ЕС-РОССИЯ

Гражданский Форум ЕС-Россия (Форум, ГФ) – это сеть тематически разнообразных некоммерческих организаций из России и стран ЕС, созданная в качестве гражданской инициативы. Цель Форума – укреплять взаимодействие между организациями гражданского общества и способствовать интеграции между Россией и ЕС, основанной на общих ценностях плюралистической демократии, верховенстве права, правах человека и социальной справедливости. Гражданский Форум ЕС-Россия основан в 2011 году. На сегодняшний день в Форум входят 156 участников – 68 из стран ЕС, 81 из России и 7 международных организаций.

Форум служит его участникам платформой для разработки общих позиций, поддержки и солидарности, а также влияния гражданского общества на органы власти и межправительственные отношения. Данные цели осуществляются через привлечение членов ГФ к реализации совместных проектов, исследований и адвокационной деятельности; проведение общественных дискуссий и налаживание диалога; развитие обменов между людьми в гражданской сфере.

Доклад о состоянии гражданского общества в ЕС и России 2018

EU-Russia Civil Society Forum e.V. / Secretariat

Badstr. 44, 13357 Berlin, Germany

Тел + 49 30 46 06 45 40

research@eu-russia-csf.org

www.eu-russia-csf.org



EU-RUSSIA CIVIL SOCIETY FORUM
ГРАЖДАНСКИЙ ФОРУМ ЕС-РОССИЯ

Гражданский Форум ЕС-Россия (Форум, ГФ) – это сеть тематически разнообразных некоммерческих организаций из России и стран ЕС, созданная в качестве гражданской инициативы. Цель Форума – укреплять взаимодействие между организациями гражданского общества и способствовать интеграции между Россией и ЕС, основанной на общих ценностях плюралистической демократии, верховенстве права, правах человека и социальной справедливости. Гражданский Форум ЕС-Россия основан в 2011 году. На сегодняшний день в Форум входят 156 участников – 68 из стран ЕС, 81 из России и 7 международных организаций.

Форум служит его участникам платформой для разработки общих позиций, поддержки и солидарности, а также влияния гражданского общества на органы власти и межправительственные отношения. Данные цели осуществляются через привлечение членов ГФ к реализации совместных проектов, исследований и адвокационной деятельности; проведение общественных дискуссий и налаживание диалога; развитие обменов между людьми в гражданской сфере.

Доклад о состоянии гражданского общества в ЕС и России 2018

EU-Russia Civil Society Forum e.V. / Secretariat

Badstr. 44, 13357 Berlin, Germany

Тел + 49 30 46 06 45 40

research@eu-russia-csf.org

www.eu-russia-csf.org

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предисловие	5
Призыв к поддержке: гражданское общество в Европейском союзе и России, 2018. Сравнительный обзор	8
Введение	9
Метод	9
Размер и финансирование	10
Политические и правовые условия	14
Вызовы: враги народов?	17
Решения: диверсифицировать, сотрудничать, просвещать, отстаивать интересы	19
Заключение	22
Краткий обзор рекомендаций	24
Ирландия: возрождение после кризиса	28
Обзор состояния гражданского общества	29
Нормативно-правовая база и политические условия	32
Вызовы гражданского общества в Ирландии	33
Решения: как организации гражданского общества реагируют на вызовы	40
Рекомендации	42
Источники	46
Греция: значимость финансового и миграционного кризисов	50
Обзор состояния гражданского общества	51
Нормативно-правовые и политические условия	55
Вызовы гражданского общества в Греции	58
Решения: как организации гражданского общества отвечают на вызовы	60
Рекомендации	64
Источники	66
Чехия: гражданское общество на перепутье	70
Обзор состояния гражданского общества	71
Нормативно-правовая база и политические условия	74
Вызовы гражданского общества в Чехии	77
Решения: как организации гражданского общества отвечают на вызовы	79
Международное сотрудничество организаций гражданского общества	82
Заключение и рекомендации	82
Источники	86
Румыния: низкий уровень доверия и неблагоприятные условия	92
Обзор состояния гражданского общества	93
Нормативно-правовая база и политические условия	96
Вызовы гражданского общества в Румынии	98
Решения: как организации гражданского общества отвечают на вызовы	102
Международное сотрудничество организаций гражданского общества: значение меняется?	104
Рекомендации	105
Источники	108

Этот документ был подготовлен при финансовой поддержке грантодателей. Содержание публикации является предметом ответственности Гражданского Форума ЕС-Россия и не отражает позицию грантодателей. Мнения, выраженные авторами, являются их собственными и не обязательно отражают взгляды Гражданского форума ЕС-Россия.

Россия: больше финансирования, меньше устойчивости	112
Обзор состояния гражданского общества	113
Нормативно-правовая база и политические условия	114
Вызовы гражданского общества в России	118
Решения: как организации гражданского общества отвечают на вызовы	123
Рекомендации	126
Источники	129
Гражданский форум ЕС-Россия: Рекомендации 2018 года	132
Информация об авторах	136
Приложение 1. Анкета	140
Приложение 2. Вопросы для фокус-групп	144

ПРЕДИСЛОВИЕ

Кристина Смоляниновайте, Елена Белокурова

С 2016 года Гражданский форум ЕС-Россия проводит исследования и публикует данные по основным трендам и проблемам организаций гражданского общества (ОГО) в ЕС и России. Поэтому мы рады представить третий ежегодный Доклад о состоянии гражданского общества, включающий в себя анализ по таким странам как Ирландия, Греция, Чехия, Румыния и Россия.

Каждый из предыдущих выпусков ежегодного Доклада о состоянии гражданского общества был посвящен ситуации в четырех странах ЕС (Германии, Испании, Польше и Венгрии в 2016 году и Нидерландах, Италии, Литве и Болгарии в 2017 году), при этом Россия участвовала в исследовании каждый год¹. Следуя этому принципу, в 2018 году мы выбрали Грецию и Ирландию в качестве «старых» разных географически членов ЕС и Чехию и Румынию – в качестве «новых» членов ЕС с разным историческим опытом демократизации.

В исследовании российского случая 2018 года особое внимание уделено долгосрочной устойчивости и эффективности деятельности ОГО. Результаты исследования позволяют получить представление о проблемах и наиболее интересных решениях, позволяющих развивать устойчивость и эффективность.

До начала эмпирического исследования, в феврале 2018 года в Санкт-Петербурге в сотрудничестве с Центром изучения Германии и Европы (Санкт-Петербургский государственный университет – Университет Билефельда) прошел семинар с экспертами. Затем исследователи изучили ситуации в своих странах, учитывая более широкий политический, социальный и экономический контекст. В каждом случае проводились глубинные интервью с представителями организаций гражданского общества и экспертами. Количественный метод опроса, применявшийся в предыдущие годы, в 2018 году не использовался и был заменен фокус-группами в конце исследования. В итоге, были сформулированы рекомендации, обращенные к институтам ЕС, правительствам соответствующих государств и самим организациям гражданского общества.

В процессе исследования мы стремились применять партиципаторный подход, чтобы собрать и представить различные взгляды и точки зрения на гражданское общество разных стран. В целом, в Докладе приводятся результаты пяти исследований, проведенных пяти авторами, 70 интервью, пяти фокус-групп с 24 участниками и 10 анонимных рецензий по пяти странам. Мы крайне признательны всем, кто посвятил свое время и приложил усилия к появлению этого Доклада.

Для нашей работы 2018 год ознаменовался не только методологическими изменениями. Так, авторы этого и предыдущих исследований, опубликованных в Докладах, создали Экспертную группу по исследованиям гражданского общества в рамках Гражданского форума ЕС-Россия, куда вошли 13 первых членов из восьми стран. Эта груп-

¹ Первый и второй выпуски ежегодного Доклада о состоянии гражданского общества в ЕС и России на русском и английском языках, также как и другие материалы по проекту за разные годы см. здесь: <https://eu-russia-csf.org/ru/project/sostojanie-grazhdanskovo-obsestva/>

па будет работать над распространением Доклада, организовывать презентации и обсуждения Доклада, содействовать исследовательской деятельности внутри Форума и участвовать в иных формах сотрудничества.

Четвертый выпуск ежегодного Доклада будет опубликован в течение 2020 года, и в нем будут представлены результаты исследования в Великобритании, Швеции, Эстонии, Словакии и России. Мы рассчитываем на плодотворное сотрудничество, которое и в это беспокойное время, когда активная миграция и ксенофобия вместе с опасениями относительно национальной безопасности приводят к популистской правой политике правительств. В такое время поддерживать гражданское общество в России и ЕС становится еще более важно.



Призыв к поддержке: гражданское общество в Европейском союзе и России, 2018

Сравнительный обзор

Брайн Харви

Введение

Гражданское общество в Европе и России продолжает переживать значительные трудности в условиях меняющегося, тревожного политического окружения. Таковы главные выводы исследования организаций гражданского общества (ОГО) в Румынии, Чехии, Ирландии, Греции и России – странах, включенных в Доклад 2018 года о состоянии гражданского общества в ЕС и в России Гражданского форума ЕС-Россия. Румынские исследователи называют положение организаций гражданского общества «неустойчивым» и «более рискованным», чем когда-либо прежде, отношения между ОГО и правительством – тупиковыми с «низким доверием, неблагоприятными условиями, коррупцией и неудовлетворительной работой государства», и правительство – «сужающим пространство действия организаций гражданского общества». В Чехии активная поддержка гражданского общества, характерная для 1990-х годов, сошла на нет. Исследователь считает, что открытым остается вопрос, будут ли ОГО развиваться по пути «Венгрии или Нидерландов», с опасением отмечая, что первая модель вполне вероятна. Развитие гражданского общества в России сдерживается ограничивающим, репрессивным законодательством. В Ирландии общественные организации начали приходить в себя после режима строгой экономии, введенного правительством в 2008 году, но сталкиваются с новыми трудностями в связи с новым законодательством о лоббировании. В Греции, переживающей начавшийся позже, но сравнимый с ирландским режим строгой экономии, ОГО прикладывают немалые усилия для выживания, которое удастся не всем, и в то же время появились новые общественные движения, существенно отличающиеся от своих традиционных предшественников.

Метод

Пять исследований, представленных в сборнике, проведены в рамках общей методологии анализа документов, интервью (от 12 до 16 в каждом случае) с представителями ОГО по общему гайду (см. Приложение 1), фокус-группы (см. Приложение 2) с целью оценки и уточнения выводов и рекомендаций и экспертного рецензирования со стороны специалистов из этих стран. Организации, отобранные для интервью, работают в разных сферах деятельности (например, социальные услуги, экология, права человека, защита животных, миграция, работа с молодежью, природное наследие), имеют разные компетенции (исследования, тренинги, волонтерство, менеджмент), уровень (общенациональные или региональные), размер и различный опыт работы.

Главы представлены в одинаковом формате: статистические данные; нормативно-правовая база и политические условия; проблемы; решения (с примерами); рекомендации; заключение. Также авторы могли добавить раздел о международном сотрудничестве. Эти основные темы используются и в данном сравнительном обзоре, где будут приводиться примеры и выдержки из докладов по каждой из тем. По традиции, каждый год Форум отбирает для исследования группу из четырех стран ЕС, при этом пятый случай – Россия – присутствует в Докладе каждый год.

С точки зрения терминологии очень важно с самого начала пояснить, что термин «организации гражданского общества» (ОГО), который используется в данном докладе, приблизительно тождественен таким часто используемым терминам, как неправи-

тельственные организации (НПО), третий сектор или некоммерческие организации (НКО). ОГО могут находиться в диапазоне от крупных национальных организаций, обеспечивающих широкий ряд социальных услуг, до совсем небольших локальных акций и инициатив, иногда неформальных. В качестве примера можно привести греческие ОГО, варьирующиеся от организации «Улыбка детей» (Children's Smile) с ежегодным бюджетом до 10 миллионов евро, до маленькой группы граждан, которые собираются вместе на уборку мусора возле своего городка. Термин НКО используется только для зарегистрированных организаций².

Пять стран делятся на две большие группы: две страны Западной Европы – Ирландия и Греция, где организации гражданского общества имеют недавнюю историю работы в рамках политики жесткой экономии; и три страны Восточной Европы (Румыния, Чехия, Россия), имеющие общую историю перехода от общества с коммунистическим режимом к современному (1989-1991 годы), хотя ситуация в России отличается и от двух других стран в этой группе. В целом, эти группы могут рассматриваться вместе, чтобы обеспечить баланс между пятью разными странами.

Размер и финансирование

Исследования 2018 года дают нам представление о размере и финансировании сектора гражданского общества каждой из стран (Таблица 1).

Таблица 1: Размер и объем финансирования сектора гражданского общества по странам

	Румыния	Чехия	Россия	Ирландия	Греция
Количество НКО	42,707	132,953	220,000	29,000	7,190
Сотрудники	99,774	104,277		158,000	4,000
Финансирование	€2.537 млн.	€4 млрд.	€11.8 млрд.	€10.8 млрд.	
Основные сектора (в порядке уменьшения)	Социальные услуги Спорт Образование Культура	Социальные услуги Спорт	Социальные услуги	Развитие ЖКХ Социальные услуги	Социальные услуги Ассоциации соседей, искусство и культура

Это наиболее точные и полные цифры, полученные из национальных источников по статистике, но важно иметь в виду, что определения могут различаться. Не существует единого общеевропейского стандарта для оценки или измерения размера действующего сектора гражданского общества, так что точное сравнение невозможно. Есть такая поговорка, что измерение чего-либо служит подтверждением важности этого; и интересно, что в странах-членах ЕС (то есть в четырех указанных выше, кроме России) первичный сбор статистики для Европейского союза (Евростат) и в других случаях от-

² В русскоязычной версии Доклада для перевода термина «CSO (civil society organisation)» часто в случаях, когда явно имеются в виду зарегистрированные некоммерческие негосударственные организации, используется термин «НКО» как наиболее распространенный в русскоязычной литературе и привычный русскоязычному читателю. Термин «ОГО (организации гражданского общества)» используется как более собирательный термин, включающий в себя и зарегистрированные, и незарегистрированные организации (Примечание редактора русскоязычной версии).

личающийся полнотой систем измерения, не имеет общего инструмента для сравнительных измерений сектора НКО и его вклада в экономику.

Американская система Университета Джонса Хопкинса, которая упоминается в некоторых главах доклада, известна по всей Европе и используется в случаях Румынии и Ирландии. Однако она имеет проблемные точки, поскольку включает существенное количество типов ОГО, которые хотя и являются некоммерческими и негосударственными, выполняют задачи, которые в других странах выполнялись бы государственными учреждениями (например, образование, школы, больницы). Кроме того, она использует систему классификации секторов, которая, возможно, подходит Соединенным Штатам (например, внесение в одну категорию «обеспечение жильем» и «строительство»), но на европейский взгляд выглядит в лучшем случае странной.

В зависимости от страны встречаются различные проблемы с определениями: например, статистика в России включает множество спортивных клубов, которые спонсируются государством настолько, что являются организациями гражданского общества только номинально. Проблема несопоставимости данных наиболее очевидна в случае Греции, которая в случае использования классификаций других стран продемонстрировала бы более высокие показатели в Таблице 1. Есть еще много пробелов, и было бы хорошо иметь сравнимые данные, отражающие вклад НКО в экономику, количество сотрудников и волонтеров в каждой стране.

Несмотря на это, у нас достаточно информации, чтобы увидеть общую картину. Например, есть информация относительно концентрации НКО, их стабильности, финансовых источников и волонтерстве, что дает представление о некоторых сходствах и различиях. Несмотря на разрозненность данных, прослеживаются основные тенденции и характерные особенности.

Организации гражданского общества везде распределены неравномерно, как по месту расположения, так и по сферам деятельности. Например, в Румынии они в большей степени присутствуют в экономически развитых областях и в городах, в то время как в сельских и бедных районах их мало. Большей частью они действуют на местном уровне, а на общенациональном уровне работают менее 15%. В России, аналогично, ОГО концентрируются в городах, при этом почти четверть всех организаций сосредоточена в Санкт-Петербурге, Москве и Подмоскovie. Хотя главной сферой их деятельности являются социальные услуги (для людей с инвалидностью, бедных семей, сирот, пожилых людей), довольно большое количество активно организует общественные кампании. В Греции ОГО сосредоточены в городах и в регионе Аттика, что вызвано тем, что их базой являются обеспеченные, образованные представители средних классов. Ирландские ОГО концентрируются на деятельности в области обеспечения жильем нуждающихся и на социальных услугах. Чехия, возможно, необычна тем, что имеет влиятельные ОГО как в столице Праге, так и в регионах.

Некоторые организации активно участвуют в адвокации. Например, несколько ОГО в Чехии недавно провели успешные кампании, такие как «Перестройка государства» («Rekonstrukce Statu»), которая привела к принятию новых мер по обеспечению большей прозрачности и противостояния коррупции. Другие кампании были посвящены правам ЛГБТ, минимальной оплате труда, обращению с продуктами и их отходами, запрету звероферм, выращивающих лис и норку. Румынские организации участвуют в кампаниях и протестах против коррупции. Наконец, статистика по Ирландии указывает, что сектор адвокации невелик, хотя автор статьи отмечает, что некоторые организации могут заниматься адвокатией, но попадать в другую категорию деятельности.

Общее количество российских НКО стабильно, оно изменяется всего от 1% до 2% в год, хотя много новых организаций появляется, и много старых закрывается – до половины организаций оказываются недолговечными. В Румынии размер сектора вырос в четыре раза за период с 1990-х годов до настоящего дня. В последние годы наблюдался очевидный рост в некоторых сферах работы ОГО, таких как борьба с коррупцией и обеспечение прозрачности. В Чехии число ОГО незначительно увеличилось: на 3% в период с 2014 по 2015 год. Однако подобные данные за продолжительный период времени редки и доступны не во всех странах.

Неизменный интерес вызывают сферы, где появляются новые ОГО, поскольку они демонстрируют, как общество и граждане создают организованный ответ на возникающие проблемы. Греция, вероятно, может служить наиболее интересным примером в этом плане. В Греции зоной роста стали гражданские инициативы, возникшие после 2010 года в результате экономического кризиса (30% экономический спад, 35% населения оказались за чертой бедности, безработица достигала 27%, безработица среди молодежи – 61%) и массового притока беженцев (856723 беженцев прибыло только в 2015 году). Эти новые организации приняли формы коллективных кухонь, солидарных аптек, школ, медицинских центров, социальных продуктовых магазинов, социальных экономических инициатив, сообществ, кооперативов и инициативных групп по поддержке беженцев и политического активизма, направленного против мер жесткой экономии. Вопреки внешнему впечатлению о слабости греческих ОГО, они быстро среагировали на экономический кризис и тяжелую ситуацию с беженцами, обеспечивая услугами нуждающихся, критически оценивая политику, приведшей к ухудшению ситуации, и выступили против взглядов ультраправых политических партий (например, партии Золотая заря). Некоторые из этих ОГО выглядят не так, как традиционные, поскольку они представляют собой неформальные группы, объединяющие соседей, гражданские инициативы солидарности и политических активистов, которые можно назвать новыми общественными движениями.

Получение финансирования – проблема для организаций всех пяти стран. Ирландия и Греция пережили сравнимые тяжелые периоды жесткой экономии, которая сильно повлияла на гражданское общество, особенно в области сокращения государственного финансирования. В Ирландии на ОГО негативно сказался финансовый крах страны в 2008 году, вслед за которым правительство осуществило масштабные сокращения финансирования ОГО. Это случилось тогда, когда потребность в их деятельности – особенно в социальных услугах – существенно возросла. Им пришлось сократить масштаб своей деятельности, и некоторые из них закрылись. ОГО все еще живут в тени этих событий, и социальные последствия этого периода еще актуальны, особенно это касается бездомности. В Греции государственное и частное финансирование для ОГО резко сократилось во время финансового кризиса, и часть организаций также закрылась.

Что, вероятно, более удивительно – это одновременное уменьшение иностранного финансирования, финансирования из фондов и благотворительных пожертвований. По всей видимости, в разных странах это происходит вследствие разных факторов. Во всех странах благотворительные фонды, кажется, становятся относительно небольшим источником поступлений ОГО. Два таких главных донора недавно прекратили свою работу в Ирландии. В Румынии, России и Чехии закрылись многие иностранные фонды, работавшие в этих странах в переходные 1990-е годы. В сравнении с настоящим временем, финансирование, представлявшееся до вступления в ЕС (Чехии в 2004 году, Румынии в 2007 году), рассматривается теперь как «легкие деньги». В Румынии сектор организаций гражданского общества сократился с уходом иностранных доноров. Хотя это финансирование частично заменили средства ЕС, они проходят через медлитель-

ные и забюрократизированные правительственные агентства, а получение средств осложняется частым изменением правил, создавая неустойчивое положение и затрудняя планирование. В результате, выживание и развитие ОГО стало зависеть в основном от государства и местных источников финансирования.

Кто финансирует ОГО в настоящее время? В Греции наиболее важными источниками финансирования являются частные пожертвования, фонды, государственное финансирование, программы со-финансирования (например, ЕС) и членские взносы. В случае инициативных действий по взаимопомощи главным источником финансирования являются пожертвования, местные власти и фандрайзинг, варьирующийся от концертов до благотворительных ярмарок и краудфандинга. Государство является главным донором НКО в Ирландии и Чехии, предоставляя им значительную финансовую поддержку (главным образом, в области социального обслуживания и спорта). Дополнением служат частные пожертвования. В Ирландии уровень частной благотворительности очень высок, по этому показателю она входит в десятку мировых лидеров. Чехия в настоящее время сообщает о самом высоком уровне частных пожертвований за все время наблюдений.

В России государство – главный источник финансирования, следом идут пожертвования со стороны частных лиц и бизнеса. В 2016 году финансирование, которое НКО получали из Министерства экономического развития и других государственных источников, было консолидировано в рамках Фонда президентских грантов, который предоставил 3213 грантов на сумму 92,8 млн. евро в 2017 году и 3573 гранта на сумму 111,4 млн. евро в 2018 году. Хотя эта схема одобряется многими НКО, у нее есть несколько недостатков. Государственное финансирование НКО сконцентрировано здесь в одном большом фонде. Несмотря на то, что обращаться за грантами могут все организации, правозащитные и экологические организации получают меньшую поддержку. Эта система заменяет в России зарубежное финансирование, которое НКО получали раньше. Кроме того, хотя объем финансирования на первый взгляд может казаться значительным, фактически он остается относительно низким, принимая во внимание размер страны, потребности НКО и уровень поддержки в других странах. Из положительных моментов можно отметить, что вырос уровень частных пожертвований: сейчас их делают 17% граждан.

Румыния оказалась исключением из правил, поскольку там с 2003 года действует система 2% налогового вычета из подоходного налога, которая в настоящий момент является самым крупным источником финансирования НКО, вслед за которым идет финансовая поддержка Европейского союза и затем – центрального и местных бюджетов.

Волонтеры являются важными человеческими ресурсами организаций гражданского общества. В Ирландии высокий уровень волонтерства, что наряду с частными пожертвованиями, является благоприятным фактором их развития. Волонтерство хорошо развивается в Чехии. В России уровень волонтерского участия вырос, чему способствовали благосклонное внимание СМИ и положительное общественное мнение. В противоположность этому, в Румынии в волонтерской деятельности участвует небольшое количество населения, в основном только молодые специалисты, живущие в городах.

И последнее, что можно сказать о статистических данных – это то, что правительства демонстрируют отсутствие интереса к анализу гражданского сектора, который позволил бы получить сравнимые результаты. В Греции некоторые правительственные учреждения начали вести свои базы данных НКО. Например, Министерство иностранных дел ведет свой реестр, а Министерство внутренних дел ведет реестр организаций, которые занимаются вопросами защиты гражданских прав. Однако эти базы данных не

поддерживаются в актуальном состоянии, что необходимо в условиях постоянно меняющегося ландшафта ОГО и не считаются заслуживающими доверия. В Чехии регистрация НКО обязательна, но государство не обновляет свои данные, что отчасти лишает государственную регистрацию смысла.

Политические и правовые условия

Все страны находятся сейчас в сложных правовых и политических условиях, изменившихся достаточно недавно. В России, Румынии и Чехии оптимизм периода перехода – времени либерализации правовой базы для НКО и большого зарубежного финансирования – сменяется неопределенной, менее благоприятной, а иногда и враждебной политической средой.

В Таблице 2 приводятся некоторые основные законодательные акты и документы, определяющие государственную политику в отношении организаций гражданского общества. «Законодательство» и «государственная политика» рассматриваются вместе, поскольку зачастую неразделимы в политическом процессе.

Таблица 2: Примеры последних изменений правовых и политических условий

Страна	Законодательные акты
Румыния	<p>Правительственный указ № 26/2000, регулирующий деятельность ассоциаций</p> <p>Налоговые кодексы: Закон № 22/215; Правительственный указ № 37/2003</p> <p>Закон № 34/1998 о субсидировании организаций, предоставляющих социальную помощь</p> <p>Закон № 571/2003, разрешающий налогоплательщикам направлять 2% от подоходного налога некоммерческим организациям</p> <p>Закон № 219/2015 о социальном предпринимательстве</p> <p>Законы № 98/2016 и № 99/2016 о реформировании системы государственных закупок</p> <p>Законы № 544/2001 о консультировании и № 52/2003 о прозрачности</p> <p>Решение премьер-министра 142/1997 по вопросу отношений с ОГО</p>
Чехия	<p>Новый Гражданский кодекс, 2014</p> <p>Документ «Государственная политика в отношении НКО на 2015-2020 годы», 2015</p>
Россия	<p>Закон о социально ориентированных некоммерческих организациях, 2010</p> <p>Поправки к закону об НКО с введением статуса организаций, «выполняющих функции иностранного агента», 2012</p> <p>Законодательное определение признания некоторых иностранных организаций в качестве нежелательных, 2015</p> <p>Закон о социально ориентированных НКО, 2017</p> <p>Поправки к законодательству о регистрации иностранных ОГО, финансовой отчетности, ограничения для иностранных НКО в сфере борьбы с коррупцией, 2018</p>
Ирландия	<p>Правительственный документ «Поддержка волонтерской деятельности», 2000</p> <p>Закон о благотворительных организациях (Charities Act), 2009</p> <p>Закон о регулировании лоббирования (Regulation of Lobbying Act), 2015</p>
Греция	<p>Закон о национальной системе социального обеспечения (2646/1998)</p> <p>Закон о международной помощи в целях развития (2731/1999)</p>

Россия, Чехия и Румыния разработали свою нормативно-правовую базу в течение переходного периода в 1990-е годы, но сейчас ситуация ухудшается.

В России сегодня не менее 15 форм НКО, и законодательные нормы постоянно меняются (81 изменение было сделано в период с 1997 до середины 2018 года; 53 изменения – только после 2010 года). Законодательство характеризуется как «жесткое, сложное, противоречивое, двойственное и несбалансированное».

Чехия – еще один пример страны, где правовое и политическое окружение непредсказуемо. С одной стороны, формально имеется конструктивный правительственный план (2015-2020) и существует даже официальная структура для ведения диалога с сектором ОГО – Правительственный совет по неправительственным некоммерческим организациям в составе 34 членов, из которых 18 представляют НКО. С другой стороны, последние выборы 2017 года, которые привели к фрагментации политических партий, их поляризации на левые и правые и избранию неустойчивого правительства меньшинства под руководством Андрея Бабиша, изменили ситуацию. Обсуждение бюджета на 2018 год было отмечено выражением сомнений нового правительства по поводу финансирования, выделяемого на деятельность НКО, особенно действующих в области прав женщин, развития и гуманитарной помощи. Начиная с 2014 года чешские НКО обязаны регистрироваться онлайн, публиковать длинный список документов, а некоторые должны представлять документы для контроля уплаты НДС. В то же время ожидаемые законодательные акты по социальному предпринимательству и волонтерству, которые могли бы облегчить положение НКО, приняты не были.

В сходном положении находится Румыния. В 1997 году там был учрежден департамент для регулирования отношений между аппаратом премьер-министра и сектором НКО, еще один был учрежден в Парламенте, а также появилась должность советника при аппарате Президента. В 2017 году первые НКО были назначены в Экономический и социальный совет. Однако соответствующая правовая база все еще отсутствует, а в 2018 году Налоговый кодекс установил новые требования по публикации сведений о частных донорах. В 2015 году было создано, а затем распущено Министерство консультаций с общественностью и гражданского диалога. По всей видимости, у правительства нет ясного видения относительно работы НКО и несмотря на то, что они становятся все более важными поставщиками социальных услуг, «они остаются на задворках системы социального обеспечения без существенной поддержки». В Румынии организации гражданского общества в течение десяти лет успешно вели активную кампанию за принятие закона о социальном предпринимательстве, который наконец был принят в 2015, а в 2017 году – отменен.

В Греции и Ирландии нормативно-правовая база также сформировалась относительно недавно. Хотя право на свободу выражения мнений включено в Конституцию Греции, термин НКО не использовался в законодательстве до 1998 года, когда неправительственные организации были упомянуты в Законе о национальной системе социальной защиты (Закон 2646/1998) и затем был принят закон о международной помощи в целях развития (Закон 2731/1999). В Гражданском кодексе говорится о четырех видах организаций гражданского общества: Enosi prosoron (самая простая форма гражданских инициативных групп), Somatio (ассоциация из 20 и более человек), Astiki Mi Kerdoskopiki Eteria (некоммерческая компания), Idrima (фонд) и Eganos (пять и более человек, собирающих деньги для частных целей). Хотя греческое правительство поддержало важные для гражданского сектора вопросы, такие как права человека (например, антирасистское законодательство, права ЛГБТ), оно не развило «операциональные институциональные рамки для лицензирования, надзора, подотчетности и

финансирования организаций гражданского общества, которые оптимизировали бы их деятельность и регулировали их сотрудничество», не прояснило налоговую ситуацию и институциональные рамки для волонтерства.

Аналогично этому, законодательство Ирландии разработано недавно, при этом понадобилось 78 лет, чтобы формально изменить определение отношений государства и НКО от завоевания независимости (1922 год) до публикации правительственного документа о поддержке волонтерской деятельности (Supporting voluntary activity, 2000). При этом применяется он неудовлетворительно. С 1993 года существовало официальное структурированное взаимодействие НКО с государством через систему «социального партнерства», но оно прекратилось в 2008 году. Только в 2009 году был принят Закон о благотворительных организациях (Charities Act), требующий регистрации организаций, получающих пожертвования более 100 евро, устанавливающий границы «политического» использования НКО и ограничивающий пожертвования источниками внутри страны. В последние годы проводить в жизнь эти требования начала Комиссия по стандартам в деятельности государственных структур (Standards in Public Office Commission), которая требовала, чтобы НКО вернули некоторые пожертвования. В результате, ОГО, возможно, окажутся даже больше ограничены в действиях, считающихся «политическими».

Изложенная здесь картина говорит о неоднородности и противоречиях. В некоторых странах правительства издают положительные документы (например, ирландский правительственный документ) и создают структуры, которые приближают НКО к государству (например, в Чехии и Румынии), но затем появляются запретительные законы, и потенциально позитивные изменения становятся чем-то противоположным. Логично предположить, что если внедряются законы и структуры для поддержки НКО, они должны создавать и усиливать благоприятную обстановку в отношениях между гражданским обществом и государством, однако этого не происходит. В Румынии, несмотря на наличие таких структур, контакты поддерживаются плохо, и отношения НКО и власти стали конфронтационными. После пожара 2015 года, в котором пострадало много людей, последовали массовые движения против коррупции, когда часть общества вышла на улицы. Сегодня 70% лидеров НКО считают, что критика приведет к потере финансирования. Разрабатывается законодательство, которое сделает финансовую помощь НКО более затруднительной для граждан. В то же время законы о консультировании и прозрачности – жизненно-важные для совместной работы гражданского общества и государства – применяются слабо. Поразительной чертой румынского отчета является внимание, уделяемое свободе информации. Закон 544/2001 учредил системы для доступа к информации, составляющей общественный интерес, и установил обязательные консультации с общественностью. И хотя к тому, как применяется закон, есть претензии, НКО считают его важным в своде законодательства, необходимого для их успешной работы. Правительства по всей Европе печально известны чувствительностью к критике в области коррупции и доступа к информации, что может объяснять силу их противодействия проводимым кампаниям гражданского общества. Это может говорить о том, что концепции подотчетности и этики правительства не так хорошо укоренены в демократических государствах, как это кажется.

В некоторых странах ОГО сталкиваются с политическим давлением со стороны различных партий или определенных секторов политического спектра. В Греции все политические партии не доверяют ОГО, но особенно этим отличаются левые, которые не хотят, чтобы НКО стали исполнять роль государства при предоставлении социальных услуг населению. В Чехии угроза исходит не только от националистических экстремистов правого фланга, но и от крайне левых и некоторых СМИ.

В то же время, картины в каждой стране неоднородные. В некоторых странах отдельные политики поддерживают НКО, в то время как другие относятся к ним враждебно. Много зависит от людей, которые, обладая влиянием, могут повлиять на события в благоприятную и неблагоприятную сторону. В Греции представители правящей партии SYRIZA, которые внедряли европейский режим строгой экономии, не скрывали своих симпатий к новым активистам. Министры правительства имели опыт работы в ОГО, таких как «Врачи мира», и все парламентарии выделяли часть своей зарплаты на пожертвования организации «Солидарность для всех» (Solidarity to All).

Важны ли правовые и политические условия? В Греции отсутствие нормальных институциональных рамок для ОГО вместе с ограниченным государственным финансированием оказывает негативное влияние. В целом, ОГО играют важную роль в национальном и общеевропейском развитии, у них есть навыки и экспертные знания, которые могут стать вкладом в политику, но нет возможности его внести. Трудно не прийти к заключению, что по отношению к ОГО политики непоследовательны: от правительства к правительству, от одного момента времени к другому, даже в рамках одного правительства.

У нас есть только отрывочная информация относительно связей между ОГО и международными организациями. Некоторые ОГО имеют развитые международные связи, например, румынские ОГО с European Community Organising Network, TB Coalition, Autism Europe, the European Civic Forum, the Community of Democracies. Чешская Czech Republic's Civitates взаимодействует с Network of European Foundations. Тем не менее, по всей видимости, это не является важной частью их работы, и у нас нет информации о других организациях. В Чехии многие НКО стали все больше смотреть «вовнутрь», и это может быть верно и для НКО других стран.

Вызовы: враги народов?

Главные трудности, которые отметили представители организаций гражданского общества – это взаимосвязанные проблемы переопределения их роли в обществе и их финансирования.

Во-первых, под угрозой находятся роль НКО. Конкретной повторяющейся темой стала проблема закрытия иностранного финансирования в разных странах. Это особенно актуально для Ирландии (что уже упоминалось), России и Румынии, вместе с представлением таких НКО как непатриотичных. В Румынии НКО с иностранным финансированием, особенно борющиеся с коррупцией, обвиняются политиками и прессой как «враги народа», «представляющие интересы иностранных государств», а протестные мероприятия активистов запрещаются. Объектом нападок становятся не только организации, но и связанные с ними люди. В Румынии правительство все меньше помогает и все больше усиливает свою власть и контроль, а некоторые лидеры вообще хотели бы полностью уничтожить сектор НКО. Один из них назвал «злом» Джорджа Сороса, давнего друга организаций гражданского общества в Восточной и Центральной Европе. Несколько НКО в Праге недавно были обвинены в «нелояльности» за критику в адрес плана развития города и лишены финансирования городской администрации.

В России НКО, занимающиеся защитой прав человека, наблюдением на выборах, экологическими проблемами и даже социальным обслуживанием населения, демонизируются как «иностранцы агенты». Вслед за массовыми протестами против нарушений на выборах 2011-2012 годов, государство ввело ряд мер, направленных на ослабление

и делигитимацию деятельности гражданского общества, особенно в области прав человека, экологии и независимых научных исследований. НКО были формально разделены на группы, некоторые из которых получили преимущества, а некоторые – дополнительные сложности и ограничения, особенно те, что получили статус «иностранных агентов». Согласно определению, это организации, получающие иностранное финансирование и участвующие в политической деятельности (в настоящее время 76 организаций имеют такой статус). К «политической деятельности», определяемой крайне широко, может быть отнесено и проведение предвыборных опросов, и любое выражение мнения об обществе и политике. В результате применения этого закона, некоторые организации закрылись и перерегистрировались в другой форме, чтобы не привлекать внимания властей. Эти события отпугнули международных и зарубежных доноров. Кроме того, некоторые международные НКО, рассматриваемые как угроза конституционному строю, были признаны «нежелательными» (12 организаций), что означает запрет на их деятельность в России и на контакты с ними со стороны российских граждан. Также государство активно создает «карманные» псевдо-гражданские организации. Нормативно-правовые условия оцениваются как «далеко не благоприятные» и препятствующие развитию гражданского общества. Необходимы общие правила игры для всех организаций гражданского общества, независимо от сферы их работы. Условия остаются репрессивными, с избыточным регулированием и снижением уровня политической свободы.

Во-вторых, в области финансирования НКО сталкиваются со сложной проблемой неблагоприятного законодательства, бюрократизированных требований к отчетности и с ограниченными возможностями финансирования – как в своей стране, так и из-за рубежа. В некоторых странах рабочие места в НКО, независимо от их положительных сторон, стали непривлекательными вследствие запугивания со стороны государства, низкого уровня финансирования и бюрократических требований. Низкий уровень финансирования приводит к низким зарплатам, что, наравне с нагрузками на такой работе ведет к выгоранию, преждевременному старению и трудностям с привлечением молодых лидеров, стремящихся строить карьеру в НКО. В то же время, работа в НКО требует высокой квалификации: особенно нужны фандрайзеры и сотрудники, отвечающие за коммуникацию с общественностью. Но НКО не могут платить зарплаты, адекватные квалификации требуемых сотрудников, и вынуждены нанимать менее квалифицированных молодых людей или убеждать более квалифицированных сотрудников постарше работать за зарплату ниже рыночной. Некоторые организации каждые три года должны проходить полный аудит, который может быть таким напряженным, что парализует работу на несколько месяцев и оказывает деморализующее влияние. При этом НКО часто не имеют налоговых льгот и должны платить налоги наравне с коммерческими компаниями. В Чехии высокий уровень занятости означает, что потенциальные сотрудники НКО могут найти лучше оплачиваемую работу в другом месте. Такие условия не способствуют росту гражданского общества.

Роль НКО и их финансирование – не просто технические проблемы отношений с государством, это принципиальные политические и философские вопросы. В Чехии актуальная ситуация касается «самого существования гражданского общества – зачем оно существует, что делает, как работает, как финансируется, почему люди должны его поддерживать». Хотя существует представление о том, что чешские НКО, возглавлявшие процесс преобразования общества в переходный период, теперь находятся в стабильном состоянии, на самом деле их положение уязвимо. Но делают ли они сами достаточно, чтобы постоять за себя, защищать и продвигать идею гражданского общества?

Хотя Ирландия исторически, географически и политически довольно далека от восточной троицы – Чехии, Румынии и России – проблемы ирландских НКО отличаются не слишком сильно. Сейчас они восстанавливаются после финансового краха 2008 года, и их финансирование остается наиболее значимой проблемой. Благотворительных пожертвований недостаточно, государство предпочитает организации, оказывающие социальные услуги, организациям, занимающимся адвокацией, и деятельность последних ограничивается. К их проблемам, в порядке убывания значимости, также относится недостаточный профессионализм вследствие трудностей с наймом и удержанием сотрудников; все более сложная нормативно-правовая база, которой сложно соответствовать; связанные с этим растущие затруднения с поиском членов правления; снижение потенциала проведения кампаний, особенно с использованием социальных медиа; резкое ухудшение общественного мнения о благотворительных организациях из-за ряда широко освещавшихся в СМИ финансовых скандалов. В результате, НКО становятся все более осторожными в том, что они делают или говорят. Для другой западной страны в исследовании, Греции, три проблемы являются основными: финансирование, сотрудничество и выстраивание сети контактов, нормативно-правовая база.

Решения: диверсифицировать, сотрудничать, просвещать, отстаивать интересы

Организации гражданского общества в пяти странах, участвовавших в исследовании, больше чем когда-либо вынуждены искать новые стратегии получения финансирования и диверсифицировать его источники. Среди используемых ими методов чаще всего встречаются такие как фандрайзинг, предпринимательство (например, социальное предприятие, предоставляющее консультационные услуги), развитие благотворительности и работа с правительством, нацеленная на уменьшение негативного влияния его политики (адвокация). Некоторые инвестируют в обучение – как для повышения профессионализма, так и для снижения рисков. Другие работают над просвещением СМИ по вопросам гражданского общества (например, в Румынии). В этих стратегиях нет ничего принципиально нового, поскольку они уже использовались в течение 15 лет, когда иностранные доноры начали сворачивать свою деятельность, но в условиях недавних трудностей они стали применяться активнее.

Проиллюстрируем конкретные решения, начав с восточноевропейских стран. Столкнувшись с прекращением финансирования накануне вступления в ЕС и ненадежностью государственной поддержки, чешские организации диверсифицировали свои источники финансирования. Они разработали фандрайзинговые стратегии и стали искать поддержку у частного сектора. Некоторые привлекли финансы из Европейского экономического пространства и грантов из Норвегии или получили государственную поддержку, другие НКО разработали свои схемы фандрайзинга или заключили партнерские отношения с частными инвесторами. Однако большинство чешских организаций остаются в зависимости от одного крупного источника финансирования.

В России организации гражданского общества стали собирать небольшие пожертвования в большом количестве, вкладывая усилия и в повышение культуры благотворительности и осведомленности населения. Также в России были отмечены перспективы повышения уровня волонтерского участия. Это уже начало окупаться, поскольку работа и акции ОГО теперь более благоприятно освещаются в СМИ, что формирует позитивное общественное мнение и доверие.

Румыния служит типичным примером страны, где гражданский сектор стремится усиливаться такими традиционными методами как диверсификация финансирования; развитие благоприятного законодательства; профессионализация и развитие своих навыков (обучение, фандрайзинг, стратегическое планирование); работа со СМИ.

Среди западных стран (Ирландия и Греция), ситуация в Ирландии отличается тем, что сообщество ОГО наконец начало чувствовать себя лучше после трудных лет режима жесткой экономии, введенных с 2008 года. Некоторые ОГО научились использовать новые медиа, публиковать более прозрачную информацию и ежегодные отчеты, объединяться с другими организациями и диверсифицировать финансы, например, с помощью краудфандинга и пожертвований из других стран. Другие усовершенствовали свою работу по адвокации, улучшили работу в своих альянсах и сетях, включились в сотрудничество с правительством и членами парламента, поддерживая законодательные инициативы депутатов, обращались в суды и поддерживали инициативы, возникавшие в социальных медиа. Ответом на проблемы для ирландских ОГО стали усилия по уменьшению законодательных требований, укреплению общественного доверия, поддержке новых общественных движений, обучению новым технологиям, подтверждению важной роли адвокации и кооперации – темы, которые отражают ситуацию и в трех восточных странах.

В Греции для сохранения работоспособности организации гражданского общества стали внедрять новые стратегии, такие как поиск альтернативных источников финансирования и использование труда волонтеров. Число граждан, регулярно участвующих в волонтерской деятельности, выросло с 5557 в 2010 году до 7100 в 2013 году, а принимающих участие время от времени – с 9020 до 12769 за тот же период. С одной стороны, это позитивное изменение, иллюстрирующее ценности взаимопомощи, сочувствия и гражданской ответственности. Но с другой стороны, его можно воспринимать как часть процесса реструктурирования рынка труда, где полная занятость вытесняется более случайной работой или даже неоплачиваемым трудом. Греческий язык проводит ясное различие между теми, кого называют *kinimatikos* – активными участниками социальных движений (активистами) – и волонтерами. В ответ на недостаточность финансирования, греческие НКО сократили свои операционные расходы и реструктурировали свою деятельность, диверсифицируя финансирование, но избегая сокращения сотрудников в условиях растущих потребностей со стороны общества. Уменьшение операционных расходов помогает убедить частных доноров в эффективности работы организации. Гринпис может служить примером организации, которая провела преобразования, не сокращая свою деятельность в период, когда экологические проблемы стали более важными, чем прежде. Для повышения доверия со стороны общества организации стали более прозрачными, четверть из них нанимают специалистов для аудита своих финансов и почти половина публикует ежегодные отчеты. НКО за пределами Афин стали более успешно получать финансирование ЕС. Более важную роль стали играть фонды, среди которых и давно существующие Stavros Niarchos Foundation, John S. Latsis Foundation и Bodossaki Foundation, и новые – такие как TIMA (2011), основанные греческой диаспорой Hellenic Initiative и Hellenic Hope (2012), Solidarity Now (2013). Финансирование из таких фондов выросло на 70% в секторе здравоохранения, на 215% в правозащитной сфере и на 772% в области миграции.

Греческие ОГО усовершенствовали свою работу со СМИ; научились более эффективно сотрудничать друг с другом; способствовали разработке политики и нормативных документов для сектора ОГО; постарались обеспечить ответ на социальный кризис в стране, примером чему может служить помощь беженцам. Например, радио Arvila

оказало содействие организации «Улыбка ребенка» (Chamogelo tou Paidiou), в том числе с помощью своего сатирического шоу, а ActionAid Hellas выпустила видео, которое принесло ей 3500 новых сторонников за три недели. Прежде конкурирующие и отстаивающие свою территорию ОГО научились эффективнее работать вместе. Примером этого служит организация Higher Incubator Giving Growth & Sustainability (HIGGS) – пространство с необходимым оборудованием для сотрудничества и ко-воркинга, расположенное в трехэтажном здании в центре Афин. Для решения проблемы отсутствия государственного регулирования, структуры и правил для НКО в сфере паллиативной помощи фонд Stavros Niarchos Foundation провел кампанию за разработку национальной стратегии по паллиативной помощи, в результате которой был создан национальный комитет, состоящий из представителей НКО, врачей, ученых и Министерства здравоохранения. В случае с беженцами, 57 тыс. человек оказались заперты в стране в результате соглашения между ЕС и Турцией в марте 2016 года, при этом 15 тыс. человек жили в ужасных условиях на окраинах Афин. Организации солидарности с мигрантами и волонтеры заняли пустующее восьмизэтажное здание отеля Сити Плаза и разместили в нем беженцев, обеспечив их соответствующей инфраструктурой (детский сад, школа, медицинский центр, аптека и магазин одежды) в дружественной атмосфере. Со временем им удалось завоевать поддержку местных жителей. Несколько примеров решений и новых эффективных практик кратко обозначены в Таблице 3.

Таблица 3. Примеры эффективных практик

Страна	Пример
Россия	<p>Todogood: продвижение культуры услуг pro bono</p> <p>Русь сидящая: поддержка заключенных и их семей</p> <p>Белые ночи фандрайзинга: ежегодная конференция для НКО, специалистов, фандрайзеров</p> <p>Открытое пространство: общественное место для мероприятий организаций гражданского общества</p> <p>Капитал местного сообщества: фонд целевого капитала для финансирования долговременных проектов организаций гражданского общества</p>
Чехия	<p>Mej se k svetu: площадка для сотрудничества между сетями ОГО</p> <p>Lepsi misto: онлайн-платформа для обмена информацией между жителями и местными властями в области городского развития и развития сообществ</p> <p>Gulag.cz: использование краудфандинга и других инновационных методов фандрайзинга</p>
Ирландия	<p>Trosaire: информация о том, как следовать принципам прозрачности и подотчетности</p> <p>Irish Environmental Network: инструментарий для организаций на местах</p> <p>Social Change Initiative: программа стипендий для активистов</p> <p>Migrant Education Access: группа по проведению кампании</p>
Греция	<p>Chamogelo tou Paidiou and Action Aid Hellas: работа со СМИ</p> <p>Higher Incubator Giving Growth & Sustainability (HIGGS): общественное пространство</p> <p>Национальная стратегия по паллиативной помощи</p> <p>Отель Сити Плаза: размещение беженцев</p>
Румыния	<p>Concordia Academy: развитие лидерских качеств</p> <p>Центр независимой журналистики, factual.ro: прозрачность и работа со СМИ</p>

Заключение

В целом, согласно результатам исследования этого года, положение гражданского общества в Европе и России представляется тяжелым и сложным. Оптимизм, характерный для 1990-х и начала нового столетия, уступил место – например, в России и в Румынии – нелегким политическим столкновениям, где ОГО оказались втянутыми в более масштабные политические проблемы, в которых ценности и *raison d'être* ОГО становятся центральными. В Румынии «откат назад» имеет место после трех десятилетий прогресса. В Чехии ситуация «медленно, но постоянно ухудшается». И хотя Ирландия удалена от этих стран исторически и географически, нельзя отрицать, что и там есть подобные проблемы.

Разделительная линия в этой борьбе красноречиво описывается в российском случае как «практически две разные реальности», где одни НКО получают одобрение и поддержку, в то время как организации, работающие в потенциально конфликтных областях (права человека, экология, независимые научные исследования) не приветствуются и даже репрессируются. В Чехии ситуация описывается как «сокращающееся пространство для гражданского общества» с обескураживающей картиной политических нападок, финансовых трудностей и неопределенной нормативно-правовой базы.

В то же время, есть также и положительные аспекты – в секторе много «позитивного опыта, инновационных идей и позитивной энергии». Даже в Греции, переживающей темное время европейской жесткой экономии, за последние несколько лет появились новые общественные движения – неформальные местные инициативные группы соседей и активистов – которые обеспечили как практическую помощь жертвам, так и мобилизацию для более просвещенной социальной политики в будущем.

По всей видимости, правительства в Европе не имеют последовательного и позитивного представления о желательности помощи гражданскому обществу в достижении его целей через создание политических условий, в которых ОГО смогут выражать свое мнение без страха; сбалансированный режим правового регулирования; структурированный диалог; выделение ресурсов и финансовую поддержку. В этой трудной ситуации ОГО демонстрируют жизнестойкость и творческий потенциал, но, будучи более слабой стороной в отношениях с государством, это все, что они могут.

3 European Union Agency for Fundamental Rights (2018): Civil society space – views of organisations. <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/colloq-civil-society>

4 В общем регламенте структурных фондов глобальные гранты (global grants) определяются так: «§§42-3. Государство-член или руководящий орган программ могут возложить организацию работы и управление частью операционной программы на одно или более промежуточных учреждений, назначенных государством-членом или руководящим органом, включая местные власти, агентства регионального развития или неправительственные организации.

Глобальные гранты были внедрены в рамках реформы структурных фондов (1989-1994) и играли важную роль в финансировании НКО и поддержке европейских целей по социальной интеграции. Глобальные гранты управляются независимыми посредническими финансирующими органами (Intermediary Funding Bodies, IFBs), которые обычно включают в себя заинтересованные стороны, обладающие знаниями в данной области или заинтересованные результатом предложенных действий, и управляются при минимуме бумажной работы».

Доклады о ситуации в некоторых странах звучат как призывы о помощи. Европейский союз был основан на демократических принципах, и представители его институтов сделали много благородных заявлений о значимости гражданского общества. Но кроме как в работе Агентства ЕС по основным правам ЕС почти никак не отметил неотложную необходимость защиты сектора гражданского общества в тех странах, где он находится под угрозой, будь то со стороны правительства, благодаря его действиям или бездействию, или со стороны политиков-ультранационалистов³. ЕС выступил с заявлением относительно положения организаций гражданского общества в Венгрии, но пришло время сделать это и в отношении других стран. Европейский союз мог бы задействовать свой статистический инструментарий, чтобы оценить общественный вклад НКО, размер сектора, финансирование, занятость, сферы деятельности и т.д. Он мог бы стратегически и более активно использовать существующие инструменты, такие как глобальные гранты (global grants) в работе со структурными фондами ЕС, поддержать программу Инструмент для европейских ценностей (European Values Instrument) и ее принципы⁴. Почти 20 лет назад Европейская комиссия проявила инициативу, издав свою «Белую книгу о европейском управлении»⁵ и показав в ней позитивный путь развития гражданского общества. Теперь пришло время сделать это вновь.

Комитет по гражданским свободам Европейского парламента предложил программу Инструмент для европейских ценностей (European Values Instrument) в своей резолюции в апреле 2018 года. Было предложено выделение финансирования для долгосрочной институциональной поддержки панъевропейских организаций гражданского общества и менее масштабных местных действий в странах-членах ЕС. В мае 2018 года Европейская комиссия предложила создать Фонд ценностей (Values Fund) в размере 642 млн. евро в рамках бюджета ЕС на 2021-2027 годы, с целью поддержки организаций гражданского общества, поощряя и облегчая их участие в создании более демократического Союза и информировании людей о правах и ценностях.

5 European Commission (2001): European Governance - A White Paper. Luxembourg, Office of Official Publications.

Краткий обзор рекомендаций⁶

Для организаций гражданского общества

- Сотрудничать для решения общих проблем, создавать сети сотрудничества (например, в группах соседних стран) и развивать дух солидарности. Следует обмениваться информацией и лучшими практиками, координировать свои усилия и занимать согласованные позиции.
- Инвестировать в образование людей по вопросам ценностей, работы и пользы гражданского общества, представляя убедительные аргументы государству и СМИ. Отстаивать общественные интересы, взаимодействовать и общаться с обществом и мобилизовать его поддержку.
- Выстраивать грамотные стратегические отношения с правительством. Защищать себя от политического давления, искать поддержку со стороны политиков, чиновников, бизнеса, общественных деятелей, интеллигенции.
- Повышать уровень профессионализма: диверсифицировать финансирование и использовать новые методы (например, краудсорсинг); повышать квалификацию; учиться справляться с нормативными требованиями; использовать новые технологии; документировать и делать прозрачной свою работу.
- Решать проблему низких зарплат, нехватки квалифицированных кадров; сохранять сотрудников, делать организации гражданского общества привлекательными в качестве рабочего места.

Для правительств

- Переосмыслить, признать и с уважением относиться к законной роли гражданского общества и его организаций.
- Работать с гражданским обществом над согласованием принципов взаимоотношений (например, независимость, структурированный диалог, прозрачность, подотчетность, партнерские отношения). Сформулировать конструктивные правила на среднесрочную и долгосрочную перспективу.
- Транслировать обществу важность поддержки гражданского общества.
- Формировать благоприятную, стабильную, долгосрочно устойчивую, прозрачную и предсказуемую финансовую среду для ОГО с множеством источников финансирования. Внедрить конкретные механизмы поддержки: стимулы для поддержки со стороны бизнеса, социальную ответственность бизнеса, налоговые льготы, улучшение распределения финансирования со стороны ЕС.
- Отменить репрессивные и запретительные законодательные нормы.
- Сбалансированный режим нормативного регулирования: сокращать растущее непропорционально большое бремя нормативных требований.

Для Европейского союза

- Выражать поддержку гражданскому обществу на высшем уровне (Совет, Комиссия, Парламент), осуждать антидемократические угрозы гражданскому обществу.
- Финансировать образовательные программы о пользе гражданского общества, его роли и организациях.
- Лучше использовать систему глобальных грантов (global grants) для финансирования НКО.
- Внедрить адекватно финансируемую программу «Права и ценности» (Rights and Values), основанную на Инструменте для европейских ценностей, для поддержки организаций гражданского общества, которые продвигают фундаментальные ценности и права Европейского союза.
- Включить данные об организациях гражданского общества в работу Евростата для разработки и публикации сравнимых систем измерения состояния гражданского общества по всей Европе.

⁶ Более подробную версию этих рекомендаций см. в конце Доклада.

Ирландия

29	Обзор состояния гражданского общества
32	Нормативно-правовая база и политические условия
33	Вызовы гражданского общества в Ирландии
40	Решения: как организации гражданского общества реагируют на вызовы
42	Рекомендации
46	Источники

Ирландия: возрождение после кризиса

Анна Виссер

Обзор состояния гражданского общества

Организации гражданского общества в Ирландии постепенно возрождаются после десяти лет социального и экономического кризиса. Они сталкиваются с проблемами, связанными с последствиями кризиса и необходимостью приспособления к новому миру общественного активизма, где отстаивание интересов общества и проведение кампаний больше не является прерогативой традиционных НКО.

Невозможно исследовать гражданское общество в Ирландии, не уделив внимания социальному и финансовому кризису, который страна пережила после 2008 года (Ross, 2009; O'Toole, 2010). Во время кризиса безработица выросла с 6,4% в 2008 году до 14,6% в июле 2011 года, согласно данным Центрального статистического управления Ирландии. Жесткая экономическая политика привела к значительному сокращению бюджетного финансирования организаций гражданского общества, в то время как спрос на оказываемые ими социальные услуги вырос.

В Ирландии, как и во всем мире, усиление значимости организаций гражданского общества все чаще рассматривается в качестве важного социального и политического явления. История развития гражданского общества со времени основания ирландского государства хорошо изучена (Donoghue, Anheier and Salamon, 1999; Acheson *et al.*, 2004; Kirby, 2010), а в последние десятилетия их число значительно выросло, и сектор стал более структурированным (Donoghue *et al.*, 2006; Donnelly-Cox and Cannon, 2010).

Не существует единого источника данных, позволяющего предложить обзор сектора общественных и добровольческих организаций (такой термин для общественных организаций гражданского общества часто используется в Ирландии, и мы будем также использовать его в нашей работе) в соответствии с определением Гражданского форума ЕС-Россия.

Помимо вышеупомянутых исследований, существует два источника данных о таких организациях: некоммерческий проект *Benefacts.ie* и Управление государственного надзора над благотворительными организациями (Charities Regulatory Authority, CRA).

В этом обзоре состояния сектора я буду опираться на данные *Benefacts.ie*, поскольку они включают сведения о благотворительных организациях⁷ и других некоммерческих организациях без статуса благотворительных. *Benefacts* упорядочивает и публикует официально доступные и открытые данные по широкому спектру некоммерческого сектора. Проект берет данные государственных институтов, таких как CRA, Управление регистрации компаний (Companies Registration Office, CRO), Управление образования и навыков (Department of Education and Skills), налоговые органы и другие данные по отдельным группам некоммерческих организаций.

Согласно анализу *Benefacts*, на апрель 2018 года в стране было 29 000 некоммерческих организаций, которые представляли около 11% всех организаций в Ирландии (*Benefacts* 2018). *Benefacts* признает, что эта цифра вероятно сильно занижена, поскольку данные по тысячам маленьких местных НКО стали появляться только недавно,

⁷ На своем сайте CRA публикует список благотворительных обществ и учреждений (charities). Так, в ноябре 2017 года в Ирландии существовала 9061 организация со статусом благотворительной <https://www.charitiesregulator.ie/media/1387/annual-report-2017.pdf>

благодаря созданию тому, что правительство стало создавать на местах Сети общественного участия (Public Participation Networks)⁸.

Около 8500 организаций зарегистрированы в соответствии с Законом о компаниях (Companies Act, 2014) или другими положениями ирландского законодательства (например, общества взаимного страхования). Небольшое количество зарегистрировано как учреждения, финансируемые государством. Последние включают в себя общественные больницы и университеты, которые были учреждены до образования государства, и некоторые международные организации (например, «Красный крест»).

Среди остальных организаций – школы, университеты, профессиональные союзы, местные (церковные приходы, советы церковных общин) и другие отделения (например, общины, ордена, собрания членов монашеского ордена) церквей и религиозных организаций, а также тысячи местных клубов, обществ и ассоциаций, которые обычно имеют устав и правила и часто сами являются членами какой-то общенациональной зонтичной организации – спортивной, досуговой, действующей в интересах сообщества или в целях охраны окружающей среды.

Ирландские НКО сообщали, что их текущий доход составил 10,8 миллиарда евро, поступивших из различных источников – это деньги, как заработанные самими организациями, так и полученные в качестве пожертвования. Квази-государственные учреждения⁹ (91% из которых благотворительные) получают 6,2 миллиарда евро из вышеуказанной суммы. В остальной части сектора доход из всех источников распределен более равномерно. Правительственное финансирование – в форме выплаты гонораров или грантов – самый крупный источник поступлений некоммерческого сектора, при этом тысячи ирландских некоммерческих организаций, включая благотворительные, не получают финансирования от государства.

В Таблице 1 приводятся данные Benefacts 2018 года по источникам финансирования организаций гражданского общества, по которым Benefacts имеет подробные финансовые отчеты (n=5233) (не все организации публикуют полную подробную отчетность: по закону, организации могут выбрать публикацию сокращенной отчетности).

Существуют определенные трудности с категориями Benefacts, которые основаны на адаптированной для Ирландии классификационной системе Джонса Хопкинса. Например, применение данной классификации в Ирландии предполагает, что 3,9% организаций участвуют в адвокации, но при этом не учитывается, что многие организации, занимающиеся адвокацией, также участвуют в другой деятельности и потому учтены в других группах.

Тем не менее, эти данные вносят свой вклад в общую картину. Согласно им, наиболее зависимы от правительственного финансирования следующие сектора: образование и научные исследования, здравоохранение и социальные службы – все они представляют собой ключевые услуги, предоставляемые государством.

⁸ Сети общественного участия – это местные, формальные сети контактов, учрежденные местными властями, позволяющие властям общаться с широким кругом местных организаций, действующих на подотчетной им территории (Департамент сельского и местного развития).

⁹ Benefacts определяет “квази-государственные учреждения” как некоммерческие организации, которые “действуют на основе особых договоренностей с государством, ввиду того, что их общественные советы не контролируют оплату труда сотрудников, поскольку те считаются работниками государственной сферы» см: <https://en.benefacts.ie/2017/04/28/quasi-public-bodies/>

Таблица 1: Финансирование некоммерческого сектора

Область деятельности	% Всего организаций	% Общее финансирование	% Правительственные гранты	% Государственная оплата услуг	% Другие доходы	% Пожертвования и фандрайзинг	% Прочие
Адвокация, право, политика	3.9	1.4	1.9	0.4	2.7	3.2	0.8
Искусство, культура, СМИ	6.8	1.6	1.9	0.3	3.3	1.2	2.0
Строительство, обеспечение жильем	27.1	5.8	5.5	6.0	6.3	2.0	6.6
Образование, научные исследования	7.1	28.9	65.5	0.9	19.1	6.0	51.8
Окружающая среда	6.3	1.2	0.7	0.1	2.9	2.5	1.7
Здравоохранение	7.0	33.2	1.9	64.0	33.4	14.1	22.0
Международные дела	2.7	5.2	12.6	0.0	1.1	31.9	0.8
Филантропия, волонтерство	2.7	1.0	0.1	0.2	0.3	9.7	0.8
Профессиональные союзы	6.7	3.8	0.5	0.6	16.4	0.4	3.4
Отдых, спорт	8.2	1.8	1.1	0.1	5.8	1.3	1.9
Религия	5.0	0.7	0.0	0.0	0.9	5.2	0.7
Социальные услуги	16.4	15.4	8.2	27.4	7.7	22.6	7.5

Источник: Benefact.ie, данные предоставленные автору статьи

Benefacts сообщает, что в некоммерческой сфере в Ирландии занято 158 тысяч человек – около 7,3% всей рабочей силы страны. Наибольшее количество работает в сфере социальных услуг, высшего образования, местного развития и обеспечения жильем. Около четырех тысяч организаций не имеют наемных сотрудников и управляются исключительно волонтерами.

Несмотря на то, что Ирландия неизменно набирает высокие баллы по шкале благотворительности – в 2017 году Ирландия занимала восьмое место во Всемирном индексе благотворительности CAF, набрав больше, чем любая другая страна ЕС (Charities Aid Foundation, 2017) – сектор благотворительности в Ирландии очень невелик. Benefacts, на основе данных, доступных благодаря Фондовому центру (Foundation Centre) в Нью-Йорке, пришла к выводу, что «общий тренд международной благотворительности за последние три года демонстрирует ежегодное снижение начиная с 2014 года (79 миллионов евро) к 2015 (70 миллионов евро) и 2016 году (41 миллион евро)» (Benefacts, 2018).

Ирландия имеет стабильно высокий уровень волонтерского участия. Институт благотворительности Ирландии (Charities Institute Ireland) пишет, что «согласно организациям гражданского общества, свыше четверти взрослого населения Ирландии активно занимались волонтерством в 2013 году (CSO 2015). Этот вклад эквивалентен труду стоимостью 2 миллиарда евро ежегодно» (2017).

Нормативно-правовая база и политические условия

Ирландия часто описывается как страна, для политической системы и культуры которой характерна доступность ее политиков (Murphy, 2011). Возможно, здесь проще получить доступ к политикам, чем в других демократических странах, но эти неформальные отношения могут также усиливать незаметные или вполне заметные включения в сотрудничество одних и исключение из других (Maig, 2010). Некоторые авторы предполагают, что близость между политиками и некоторыми организациями взращивает культуру политической civility, которая влияет на демократическую деятельность организаций гражданского общества (Donnelly-Cox *et al.*, 2012). Гражданское общество скорее развивается благодаря волонтерству и развитию в социальном обслуживании, чем благодаря политическому активизму (Hughes *et al.*, 2007; Murphy, 2011), хотя есть свидетельства, что и политический активизм в последнее время усилился и что организации гражданского общества стали больше внимания уделять «политике».

Чтобы понять контекст и историю отношений между гражданскими организациями и государством в Ирландии, необходимо рассмотреть опыт включенности сектора в систему «социального партнерства» (систему национального соглашения по оплате труда) с 1996 по 2008 год и последующую культуру включенности и сотрудничества с государством, которая для многих организаций стала играть центральную роль. В 1996 году правительство пригласило ряд организаций участвовать в переговорах по новому соглашению «Партнерство 2000» (Partnership 2000) со стороны «сообщества» (Larragy, 2006, p. 376). В то время как представители «сообщества» продолжают в двустороннем порядке встречаться с некоторыми государственными ведомствами, в период социального и экономического кризиса 2008 года система социального партнерства прекратила свое существование. Однако за это время гражданские организации и государство накопили опыт сотрудничества. Ситуацию, сложившуюся после прекращения действия соглашений социального партнерства, некоторые информанты назвали проблемой:

«после “национального партнерства” правительство не воспринимает нас как партнеров» (Интервью IE9)

В 2000 году был опубликован правительственный документ¹⁰ «Система поддержки добровольной деятельности и развития отношений между государством и сектором общественных и добровольческих организаций», который и сейчас остается наиболее значимым программным заявлением о деятельности сектора¹¹. Несмотря на некоторые упущения, присутствующие в этом документе (Visser, 2018), в целом он рассматривается позитивно для организаций гражданского сектора.

10 В Ирландии «правительственный документ» (white paper) – это программное заявление (иногда называемое «стратегия»), опубликованное правительством. Как правило, хоть и не всегда, оно становится ориентиром для государственной политики. Правительственным документам могут предшествовать предварительные документы для информирования о разработке данного правительственного документа.

11 В 2016 году новое правительство объявило о своих планах по разработке национальной стратегии для сектора общественных организаций. В Программе правительства, опубликованной в феврале 2016 года, говорится, что «мы будем выстраивать связную систему политики, разработаем стратегию поддержки сектора общественных организаций, и будем способствовать подходу на основе сотрудничества между органами государственной власти и сектором общественных организаций» (2016, с. 131).

Наиболее значимыми законодательными рамками для работы благотворительных организаций служат Закон о благотворительных организациях 2009 года (Charities Act, 2009) и полномочия Управления по надзору за благотворительными организациями (Charities Regulatory Authority, CRA). Согласно Закону 2009 года, благотворительные организации должны ежегодно предоставлять CRA итоговые отчеты. Данный закон также «содержит отдельные положения относительно участия благотворительных организаций в политической деятельности ради достижения их благотворительных целей – и, таким образом, открыто признает право определенного законного участия благотворительных организаций в этой, в остальном непрозрачной деятельности» (Breen, 2012, p. 1).

Этот разрешающий подход сформулирован негативно, поскольку Закон говорит, что организация будет лишена статуса благотворительной, если она будет поддерживать политические идеи, кроме случаев, когда «поддержка этих идей напрямую связана с достижением благотворительных целей организации».

Лоббирование регулируется положениями Закона о лоббировании 2015 года (Lobbying Act, 2015), который предусматривает реестр лоббистов и устанавливает период времени, в течение которого некоторые должностные лица после ухода с государственной службы не могут занимать определенные должности. Организации гражданского общества, занимающиеся лоббированием, должны публиковать ежеквартальные отчеты по доходам от лоббирования на сайте www.lobbying.ie.

Общественные организации с растущим беспокойством относятся к влиянию, которое оказывают на проведение кампаний и работу по адвокации Законы о выборах (Electoral Acts). Законы о выборах регулируют пожертвования на политическую деятельность и включают положения по контролю над электоральной деятельностью третьих сторон, таких как гражданские организации. Любая организация, получающая пожертвование на сумму более 100 евро, должна зарегистрироваться как сторонняя организация. Сторонние организации могут получать пожертвования на политические цели на сумму не более 2500 евро и только от лица или организации, расположенных в Ирландии.

Контроль исполнения законов о выборах возложен на Комиссию по стандартам в сфере государственной службы (Standards in Public Office Commission, SIPOC). За многие годы положения этих законов по существу не выполнялись, и мало кто из организаций регистрировался в качестве сторонних. Тем не менее, недавно имел место ряд резонансных дел, в рамках которых SIPOC предписала организациям гражданского общества вернуть гранты, которые Комиссия сочла предназначенными для политических целей.

Вызовы гражданского общества в Ирландии

В своих интервью информанты дали положительную оценку внешним условиям работы гражданских организаций. Восемь из них сказали, что за последние три года ситуация изменилась к лучшему, один посчитал, что существенно не изменилась, и один – что ухудшилась. Как сказал один из информантов:

«мы пережили период жесткой экономии, теперь мы только начинаем возрождаться; и мы потеряли многие организации, а многие должны были сократить свою деятельность» (Интервью IE2)

Другой отметил:

«мы живем с наследием жесткой экономии» (Интервью IE6)

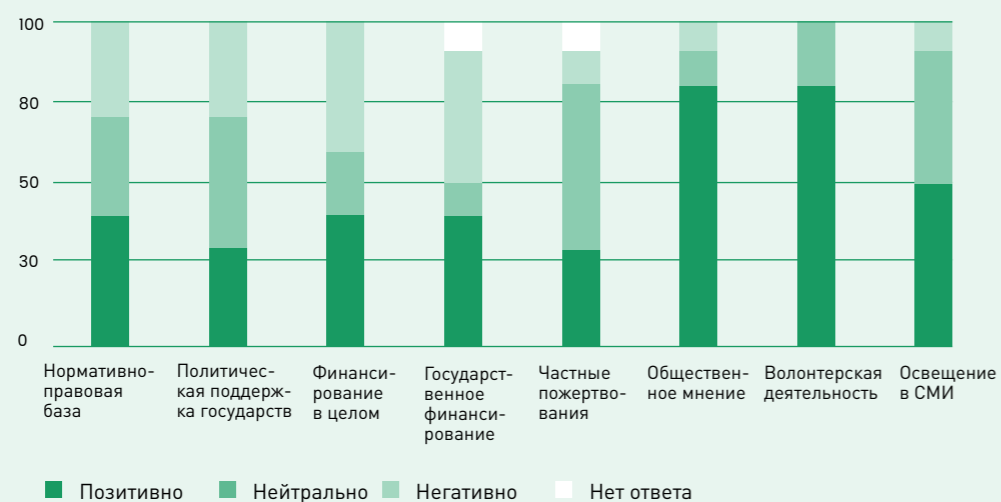
Еще один сказал:

«сектор общественных организаций сам не понимает своей собственной свободы и своих возможностей, мы были очень уступчивыми в тяжелые времена» (Интервью IE10)

В то время как некоторые чувствовали, что сектор в настоящее время переживает более позитивный период, чем во время кризиса, для других серьезные проблемы оставались по-прежнему актуальными. Например, один интервьюент отметил, что проблема бездомности продолжает усугубляться.

В отношении факторов, влияющих на условия работы гражданских организаций, общая картина была позитивной, хотя при этом имелся ряд существенных исключений. Как демонстрирует График 1, интервьюенты озабочены финансовым положением своих организаций и, в частности, ситуацией с государственной финансовой поддержкой. Четверо опрошенных оценили состояние дел с государственным финансированием положительно, и четверо посчитали его негативным. Наиболее благополучным респонденты назвали состояние общественного мнения и волонтерского участия. Однако многие из опрошенных с трудом отвечали на эти вопросы, не объясняя свои ответы и не приводя деталей.

График 1: Оценка условий работы ОГО в Ирландии



Во время интервью было выявлено пять основных проблем: финансирование; потенциал организаций, навыки и штат сотрудников; законодательство и соблюдение норм закона, общественное мнение; инновации и проведение новых кампаний.

Финансирование

Менее половины (40%) респондентов положительно оценили финансовую ситуацию в своих организациях, при этом финансирование представляет значимую проблему для большинства гражданских организаций в Ирландии. В частности, в интервью респонденты были озабочены финансовыми трудностями своих организаций, связанными с недостаточным количеством пожертвований, неоднозначной ситуацией в фандрайзинге и ограничениями, наложенными на государственное финансирование.

Несколько информантов обозначили в качестве проблемы недостаточное количество благотворительных фондов – представление, подтвержденное результатами анализа Benefacts 2018 года. Они отметили, что исчезновение двух крупных благотворительных организаций за последние два года является серьезной проблемой. Влияние этого было особенно ощутимо в отдельных областях сектора. Как сказал один информант,

«в Ирландии нет благотворителей, занимающихся *** (название деятельности удалено в целях защиты анонимности), поэтому мы полагаемся на государственное финансирование» (Интервью IE7)

Информанты также указали на трудности, связанные с фандрайзингом и сбором пожертвований. Некоторые отметили, что на одни цели легче собирать деньги, чем на другие. Например, может быть легче собрать деньги для местной организации и решения местных вопросов, чем на международные дела. Один интервьюент сказал, что

«произошел сдвиг от международных дел к местным и внутренним вопросам» (Интервью IE5)

Этот информант также поднял вопрос о том, что некоторые организации хвалились тем, «что мало тратят на административные расходы». Далее он сказал, что

«это было непорядочное заявление, которое способствует ухудшению общих условий фандрайзинга» (Интервью IE5)

В нескольких интервью также было отмечено, что государственное финансирование ограничивает, и предпочтение оказывается предоставлению услуг в ущерб адвокации и общественных кампаний. Последствием этого стало «выхолащивание» сектора. Один интервьюент сказал:

«В неблагополучных областях группы местных активистов больше не имеют прежней глубины понимания проблемы... они почти что вынуждены начинать заново» (Интервью IE8).

Для другого информанта проблемой было то, что

«невозможно найти финансирование для инноваций» (Интервью IE10)

Еще один информант говорил о «контроле» государства:

«Я член правления организации, финансируемой HSE (Health Service Executive, государственное учреждение здравоохранения Ирландии); мы не можем заниматься лоббированием или проведением кампаний, HSE участ-

вует в собраниях правления и высказывает свои замечания по проводимой деятельности, хотя и не является членом правления. Эта организация управляется теми, кто ее финансирует, и это проблема» (Интервью IE6)

Потенциал, навыки и штат сотрудников

Характерно следующее наблюдение: «Запросы общества в отношении благотворительных организаций внутренне противоречивы. Общество хочет профессионализма и отличного качества услуг, при этом предоставляемых волонтерами и без накладных расходов» (Charities Institute Ireland, 2017, p. 17).

Несколько интервьюентов рассказали о проблемах ограниченности человеческих ресурсов. Они чувствовали, что их организации не всегда располагают возможностями для удовлетворения предъявляемых к ним требований. Как сказал один из интервьюентов:

«Мы получаем поток запросов о поддержке и упускаем возможности, потому что нам не хватает людей» (Интервью IE4)

В то время как эта проблема связана с доступностью финансовых ресурсов, она является серьезным вопросом сама по себе. Как сформулировал это один респондент:

«Дело не только в финансовых ресурсах, но также в кадровом потенциале» (Интервью IE7)

Информанты сообщили о недостатке конкретных навыков или возможностей, среди которых – отсутствие профессиональной аттестации в фандрайзинге (Интервью IE8), способности демонстрировать оказываемое влияние (Интервью IE8) и навыка управления рисками (Интервью IE5).

Кроме того, несколько информантов отметили недостаточное сотрудничество между организациями: в то время как потребность в сотрудничестве хорошо осознается, она не всегда осуществляется на практике. Один из интервьюентов, в частности, заметил, что

«большие организации должны собираться вместе и разрабатывать совместные планы» (Интервью IE6)

Несколько опрошенных представителей организаций указали на конкретную проблему в отношении набора и сохранения сотрудников. Как сказал один интервьюент:

«В прошлом году ушло довольно много наших сотрудников (...) у нас было очень много проблем с приемом на работу» (Интервью IE8)

Ключевой проблемой с кадрами является оплата труда:

«мы должны быть способны предложить сопоставимый уровень жизни [своим сотрудникам]» (Интервью IE8)

Законодательство и соблюдение закона

Большинство интервьюентов назвали растущую сложность нормативно-правовой базы проблемой для работы организаций. Никто не оспаривал ценность законодательных норм, но они назвали «бремя соответствия нормативным правилам» важной проблемой, особенно для небольших организаций. Нормативное регулирование не является новым, но было высказано мнение, что масштаб его охвата изменился. Одна из представительниц гражданских организаций так сказала о надзорном законодательстве, в условиях которого работает ее организация, занимающаяся предоставлением услуг:

«У нас есть два договора о предоставлении услуг с HSE, два договора с Tusla (Ирландское агентство по семье и детям), каждое имеет свое корпоративное управление и процедуры соответствия законам, и они различны. У нас есть кодекс управления для общественных и добровольных организаций. У нас есть кодекс управления, согласованный с Агентством по вопросам жилья (Housing Agency). У нас есть Управление государственного надзора над благотворительными организациями. У нас есть закон о компаниях. А у нас в организации нет никого, в чьи обязанности входит отслеживание соблюдения всех этих нормативных требований, кроме меня (руководителя) и финансового директора. При этом мы оба уже и так работаем полный рабочий день. А потом еще есть Общий регламент ЕС по защите персональных данных, и предполагается, что мы должны иметь сотрудника, отвечающего за защиту данных. Так что, я бы сказала, что управление и соответствие требованиям становится невероятно трудным» (Интервью IE8)

Надзорное законодательство, по всей видимости, отражается и на работе правлений НКО. В некоторых случаях информанты чувствовали, что из-за него потенциальные члены правления стали испытывать нежелание входить в него (Интервью IE8), поскольку государственные финансирующие учреждения «возлагают весь риск» на них. Другой информант сказал, что правления становятся все более корпоративно-ориентированными, поскольку они должны обладать навыками исполнения нормативно-правовых требований, что приводит к риску потери из вида миссии и задач организации. Этот информант сказал:

«Если [правления] слишком корпоративны, то они только и делают что следят, чтобы документы были в порядке, они не думают о задачах организации» (Интервью IE12)

Некоторые респонденты считали, что гражданские организации становятся все более осторожными, предпочитая публиковать сокращенные финансовые отчеты вместо полных, осторожнее отстаивая общественные интересы и ведя общественные кампании. В одном интервью было сказано, что

«правовое регулирование ведет к условиям, в которых мы не создаем инноваций» (Интервью IE10)

Помимо проблем с ресурсами, которые создает надзорное законодательство, несколько информантов с серьезной озабоченностью отметили воздействие законов о выборах, регулирующих пожертвования на политические цели. Один из них сказал, что организации стали опасаться применения этих законов:

«Теперь люди боятся законов о выборах, а прежде они не боялись» (Интервью IE11)

Другой информант сказал, что положения этих законов имеют «негативное воздействие на весь сектор организаций гражданского общества» (Интервью IE3), а другой подчеркнул «отрицательное влияние на проведение общественных кампаний» (Интервью IE11).

Общественное мнение

Вновь приведем характерное наблюдение: «Отношение общества к благотворительным организациям в настоящий момент более негативно, чем 12 месяцев назад, и менее чем один из десяти (7%) сообщает, что его отношение стало более позитивным» (Charities Institute Ireland, 2017, p.23).

Мнение наших респондентов относительно влияния на их работу негативного общественного мнения было различным. В то время как большинство из них чувствовали, что в целом общество относится к сектору благосклонно, несколько упомянули о негативном общественном мнении.

Одна из организаций, с представителем которой было проведено интервью, особенно пострадала от скандала, связанного с управлением (их головной организации). Этот информант описал данную ситуацию как «потрясение», в результате которого последние несколько лет были тяжелыми. По его впечатлению,

«государственное финансирование их организации было политическим в том смысле, что финансирующую сторону больше интересовало общественное мнение, чем предоставление услуг» (Интервью IE2)

Другой представитель организации гражданского общества отметил, что

«случившееся с отдельными благотворительными организациями сказалось на всем секторе и что «не очень справедливо, что [то, что делали] отдельные организации стало восприниматься как относящееся ко всем» (Интервью IE5)

Два респондента предположили, что эти процессы, вероятно, имели более негативные последствия для более крупных организаций, и что отношение к маленьким местным организациям часто продолжало оставаться положительным (Интервью IE8, IE12).

Несколько респондентов отметили, что бывает трудно привлечь общественное внимание к некоторым проблемам (Интервью IE7, Интервью IE3). Один из наших собеседников сказал, что растет негативное отношение к людям, живущим в бедности, и это отрицательно сказывается на работе гражданских организаций. Он прокомментировал это так:

«появился страх перед самыми обездоленными слоями населения, как в Америке» (Интервью IE12)

Один интервьюент отметил, что социальные медиа могут быть сложной средой для защиты репутации отдельных организаций. Согласно его опыту,

«если кто-то пожалуется на работу организации в социальных сетях, ее репутации может быть нанесен значительный ущерб, при этом у организации не существует действенного права на ответ» (Интервью IE9)

Инновационная деятельность и новые общественные компании

Несколько респондентов отметили, что общественные организации должны продолжать развиваться и изменяться для того, чтобы соответствовать новой ситуации в проведении кампаний и адвокации, приводя в пример появление инициатив, с нуля набравших популярность в социальных сетях. Многие организации еще не нашли способы использовать эти возможности для побуждения граждан к немедленным действиям.

Согласно одному интервьюенту,

«методы и способы ведения кампаний изменяются, и многие [организации] все еще отстают (...). С социальными сетями люди могут координировать свои действия без традиционных организаций» (Интервью IE4)

Другой представитель организаций сказал, что

«сектор общественных организаций договорится до того, что станет бесполезным, если мы не будем делать что-то совместно и работать над различными вопросами. Нам не нужно слишком трепетно относиться к старым методам работы» (Интервью IE10)

Этот респондент сказал, что существует опасность того, что

«прямые действия приведут к отставанию сектора» (Интервью IE10)

Задача для сектора – пересмотреть старые и создать новые способы ведения общественных кампаний и привлечения граждан к участию в своей работе.

Информанты определили широкий круг проблем, с которыми сталкиваются организации гражданского общества. Некоторые из них – технические задачи, такие как необходимость развивать потенциал и справляться с соблюдением растущих нормативно-правовых требований. Другие связаны с вопросами идентичности и цели, включая меняющуюся роль сектора и то, как он воспринимается обществом. Интервьюенты считают, что эти вопросы имеют острое и практическое влияние на способность организаций оказывать услуги, хотя отмечают, что сектор демонстрирует значительную жизнестойкость.

Решения: как организации гражданского общества реагируют на вызовы

Информанты назвали ряд инновационных решений для проблем, с которыми сталкиваются гражданские организации в Ирландии. Часто они считали, что

«дело не столько в инновационных подходах, сколько в применении того, что успешно работало раньше» (Интервью IE1)

Респонденты назвали методы, которые применяют их собственные организации, а также те, с которыми им довелось познакомиться. Эти практики можно сгруппировать по двум областям:

- 1 Изменения в способе работы самой организации;
- 2 Инициативы для взаимодействия с политической системой и влияния на нее.

Респонденты в интервью и на фокус-группах не говорили об их широком использовании, но считали, что они указывают на перспективы развития сектора.

Инновации в области управления и работы ОГО

Для многих организаций ответ на возникающие проблемы включал в себя изменения в их работе, опору на эффективные практики и поиск новых методов. Интервьюенты отметили следующие практики в своих организациях и по всему сектору:

- 1 Использование технологических инноваций для демократизации взаимодействия с обществом и со своими членами. Среди примеров обучение проведению общественных кампаний с помощью онлайн-конференции по вечерам, приватные фейсбук-группы для общения с уязвимыми и исключенными из общества группами населения и WhatsApp-группы, усиливающие заинтересованность и чувство сопричастности своих участников.
- 2 Развитие прозрачности с помощью публикации на своих вебсайтах большего количества информации об управлении организацией, а также разработка более прозрачных ежегодных отчетов (Кейс 1: Trócaire – система отчетности).
- 3 Исследование возможностей слияний и консолидации с другими организациями, и сами такие слияния (например, слияние, в результате которого образовался Charities Institute Ireland – организация, обеспечивающая инфраструктурную поддержку).
- 4 Разработка инновационных проектов и инициатив по предоставлению услуг (Кейс 2: Irish Environmental Network (IEN) – Набор инструментов для благополучия).
- 5 Диверсификация финансовых поступлений, включающая использование краудфандинга и международных пожертвований (на неполитические цели).

Кейс 1: Trócaire – Система отчетности (Trócaire. Stakeholder Accountability Framework)

Trócaire¹² была основана Католической церковью в 1973 году для того, чтобы граждане Ирландии могли жертвовать средства на развитие и помощь в чрезвычайных ситуациях людям других стран. У организации двойная задача – поддержка наиболее уязвимых жителей развивающихся стран и повышение информированности граждан Ирландии о проблеме несправедливости и бедности во всем мире.

На их вебсайте есть раздел «подотчетность» и там опубликована «Система подотчетности заинтересованных сторон», цель которой – продемонстрировать приверженность организации идее подотчетности. Здесь указываются заинтересованные стороны, определяется подотчетность и устанавливаются принципы, которые стремится реализовать организация. Система задает семь ключевых целей в области подотчетности: ценности, партнерство, солидарность и субсидиарность, прозрачность и обмен информацией; участие и обратная связь; механизмы обеспечения безопасности и работы с жалобами; качество программы; обучение и постоянное совершенствование.

Кейс 2: Набор инструментов для благополучия – Ирландская экологическая сеть (Irish Environmental Network, IEN)

В сотрудничестве с Агентством по защите окружающей среды (Environmental Protection Agency, EPA) Ирландская экологическая сеть¹³ разрабатывает программу, которая позволит 31 структуре местных Сетей общественного участия (Public Participation Networks, PPNs) разработать манифест благосостояния для каждого из своих регионов. Этот проект начался с трех пилотных инициатив.

Цель программы – создать «сообщества, где отдельные члены общества и их семьи, друзья и соседи способствуют благополучию этого и будущих поколений» (из документов, предоставленных исследователю). Каждый регион разработает партисипаторный низовой процесс для создания манифеста благосостояния для каждого человека и сообщества в целом. Благосостояние – многогранное сочетание социальных, экономических, демократических и экологических факторов. После пилотного проекта, процесс применения этого набора инструментов начнет широко использоваться во всех 31 регионе Ирландии.

Инновации организаций гражданского общества в области адвокации

Помимо внутренних методов работы и управления, информанты также перечислили инновационные и эффективные практики, направленные на усиление их вовлеченности в политический процесс принятия решений и возможности влиять на него, такие как:

- 1 Работа в союзах и сетевых организациях,
- 2 Участие в форумах и комитетах, формирующих государственную политику,
- 3 Взаимодействие с членами парламента для использования потенциала сегодняшнего правительства меньшинства, включая поддержку законопроектов, внесенных членами парламента,

¹² <https://www.trocaire.org/sites/default/files/accountability-framework.pdf>

¹³ <http://www.environmentalpillar.ie>

- 4 Более активное использование правовых инструментов и обращений в суды,
- 5 Попытки работать с новыми формами общественного активизма с помощью взаимодействия с низовыми и возникающими в социальных сетях инициативами (Кейс 3: Стратегия социальных изменений – программа стипендий; Кейс 4: Общественная кампания «Доступ мигрантов к образованию»).

Кейс 3: Стратегия социальных изменений – программа стипендий

Стратегия социальных изменений (Social Change Initiative, SCI)¹⁴ – международная благотворительная организация, базирующаяся в Белфасте и действующая по всему острову Ирландия. Ее миссия – усилить эффективность активизма в прогрессивных преобразованиях общества, особенно в разделенных сообществах, и влиять на поддержку и финансирование этой работы.

Ключевая часть работы Стратегии – сбор информации, формулировка идей, распространение и применение уроков филантропии и активизма, особенно в области прав человека и примирения враждующих сторон. Программа стипендий создана для поддержки талантов среди активистов и развития их способности бороться с неравенством, развивать демократию и способствовать примирению сообществ и соблюдению прав человека. В настоящий момент в программе 24 стипендиата, занимающихся разными аспектами положительных изменений в обществе.

Кейс 4: Группа, ведущая кампанию за доступ мигрантов к образованию (Migrant Education Access (MEA) Campaign Group)

Кампания за доступ мигрантов к образованию¹⁵ была начата в апреле 2012 года Центром по правам мигрантов (Migrant Rights Centre, MRCI) в качестве ответа на ситуацию, когда дети мигрантов были вынуждены платить за учебу в ирландских университетах, как не являющиеся гражданами Европейского союза. Многие из них из-за этого не могли получить высшего образования. Кампания за доступ мигрантов к образованию была организована родителями и молодыми людьми, которые вместе с союзниками вели кампанию за равный доступ к университетскому образованию для детей мигрантов из стран, не являющихся членами ЕС. В результате проведенной кампании через год были достигнуты необходимые изменения, открывшие этим молодым людям доступ к высшему образованию.

Рекомендации

«Я – оптимист, и я верю в лучшее. Мы должны принять тот факт, что гражданское общество должно развиваться для своего выживания» (Интервью IE11).

Несмотря на трудности, отмеченные в данной статье, в целом наши собеседники в интервью чувствовали, что условия работы организаций гражданского общества в Ирландии улучшаются. Ирландия возрождается после глубокого социального и экономического

¹⁴ <https://www.thesocialchangeinitiative.org/fellowship-scheme-main>

¹⁵ <https://www.mrci.ie/our-work/young-people-education/mea/mea>

кризиса; и хотя серьезные социальные проблемы никуда не исчезли, у организаций появились новые возможности.

В какой мере они смогут воспользоваться этими возможностями, для многих еще остается открытым вопросом. Многие из участников интервью чувствовали, что сейчас – время больших возможностей, но еще неясно, смогут ли организации успешно применить инновационные подходы и максимально развить свой потенциал. На основе данного исследования мы предложим несколько рекомендаций по реализации этого потенциала. Рекомендации были проанализированы во время телефонной фокус-группы в августе 2018 года (эта фокус-группа проводилась независимо Джоан О’Доннел (Joan O’Donnell)).

Рекомендации для политиков

«Есть первые признаки роста, но они [государство] очень ориентированы на услуги» (Интервью IE2)

- Правительство должно открыто признать, что государство зависит от организаций гражданского общества в вопросе предоставления жизненно важных общественных услуг. Правительство должно взаимодействовать с сектором на равных и определять, как оно видит отношения с сектором, разрабатывая **стратегию таких отношений на 15-20 лет вперед**.
- Правительству следует по собственной инициативе участвовать в **кампании по просвещению общества относительно роли и важности гражданского сектора**.
- Правительство должно найти способ облегчить бремя соблюдения законодательных норм, с которым сталкиваются организации гражданского общества, особенно для маленьких организаций. Среди вариантов могли бы быть упрощение системы отчетности перед государством и большая реалистичность в ожиданиях от советов правлений общественных организаций. Информанты чувствовали, что государство часто требует соблюдения правовых норм в такой степени, в какой оно само не способно их выполнить.
- **Государственное финансирование** остается существенной проблемой. В интервью часто отмечалось, что государственное финансирование ненадежно и неадекватно, и что финансовые отношения должны быть реструктурированы; что должны быть установлены независимая процедура и универсальный стандарт для получения государственного финансирования. По словам одного респондента:

«Организации должны иметь возможность чувствовать себя более способными идти на риск, но ситуация с финансированием все еще остается сложной» (Интервью IE1)

Рекомендации для организаций гражданского общества

«Я надеюсь, НКО станут сильнее и будут чувствовать себя сильнее, и будут лучше защищать интересы тех, кого они представляют» (Интервью IE1)

«Мы меняемся недостаточно быстро и недостаточно осмысливаем эти перемены» (Интервью IE10)

«Это огромный сектор, который находится в процессе трансформации» (участник фокус-группы IE4)

- Сегодняшнее правительство меньшинства в Ирландии предоставляет особые возможности для влияния на политическую деятельность. Согласно нескольким интервью, организации гражданского общества должны утверждать свою роль и свою миссию **в отношениях с государством**:

«Сектор должен отстаивать принадлежащее ему по праву место – и на уровне правительства и в экономике» (Интервью IE8)

- В то время как для разных организаций цель может выглядеть по-разному, необходимо определить четкий набор **ценностей и принципов**, которые характеризуют сектор и его роль в обществе. Участник фокус-группы сформулировал это следующим образом:

«Разговор всегда возвращается к тому, насколько разнообразен этот сектор, но я думаю, что есть базовые принципы и ценности, которые близки нам всем и которые позволили бы нам (...) улучшить отношение к сектору в обществе» (участник фокус-группы IE1)

Другой сказал:

«Мы должны отстаивать свою роль, выступая единым фронтом» (участник фокус-группы IE2)

Сектор должен взаимодействовать со средствами массовой информации ради восстановления положительного отношения к нему со стороны общества.

- Сектору необходимо проработать вопросы **оплаты труда**. Неприемлемо, что многие из тех, кто предоставляет основные услуги в организациях гражданского общества, едва сводят концы с концами. Для участников фокус-групп равная оплата (между общественным сектором и государственными учреждениями) могла бы стать одним из принципов, которые объединили бы сектор.
- Организации гражданского общества должны справляться с бременем **нормативных правил** так, чтобы это усиливало доверие к ним общества. По словам одного интервьюента,

«нормативные требования могут быть силой, служащей благу, если они задают стандартные правила игры (...) когда у нас будут ясные, качественные данные, мы восстановим уверенность и доверие общества» (Интервью IE5)

Один информант сказал, что чувствует, что для организаций

«трудности с правовым регулированием будут способствовать инновациям» (Интервью IE11)

- Организации гражданского общества должны определить свои отношения с **новыми типами общественных движений**, и, в частности, то, как они взаимодействуют с молодежью. Включая в свою работу и поддерживая спонтан-

ные общественные кампании, организации могут демонстрировать свою включенность в общественную повестку дня и канализировать энергию этих ситуаций в конкретные шаги по изменению политики. Один информант сказал, что в такие моменты общественного возмущения организации

«могут стать надежной опорой, объединяя сильные эмоции текущего момента с опытом лоббирования и проведения кампаний» (Интервью IE10)

Согласно другому,

«организации «должны быть способны действовать в ситуации активного общественного интереса» (Интервью IE11)

- Организации гражданского общества должны использовать новые формы коммуникаций и **технологии** для демократизации методов взаимодействия со своими членами и сторонниками. Один информант сказал, что

«традиционные подходы меняются, существует огромная возможность демократизировать работу организаций» (Интервью IE11)

- Несколько информантов чувствовали, что организации должны больше работать над развитием **сотрудничества и совместных действий** на местном, общенациональном и международном уровнях. Возникает ощущение, что ирландские организации меньше участвуют в международном сотрудничестве, чем раньше, и что некоторым из них было бы желательно вернуть свою прежнюю нацеленность на внешний мир. Участники фокус-группы согласились с тем, что важно использовать возможности обсуждения таких вопросов с представителями разных социальных групп, обладающих разным опытом.

Источники

Литература

Acheson, N. et al. (2004). *Two paths, one purpose: Voluntary action in Ireland, North and South*. Dublin, Ireland: Institute of Public Administration.

Benefacts (2018). *Analysis 2018*. Available online: <https://analysis2018.benefacts.ie/report/thirdsector>.

Breen, O. (2012). 'Too political to be charitable? The Charities Act 2009 and the future of human rights organisations in Ireland', *Public Law*, 2012(2): 268–287.

Central Statistics Office (2018). "Seasonally adjusted standardised unemployment rates". Доступно по ссылке: <http://www.cso.ie/multiquicktables/quickTables.aspx?id=mum01>.

Charities Aid Foundation (2017). *CAF World Giving Index 2017*. Available online: https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/cafworldgivingindex2017_2167a_web_210917.pdf?sfvrsn=e-d1dac40_10.

Charities Institute Ireland (2017). *Charities 2037*. Available online: <https://www.charitiesinstituteireland.ie/charities2037>.

Charities Regulatory Authority (n.d). 'Charities Regulatory Authority'. Available online: <http://www.charities-regulatoryauthority.ie/en/cra/pages/home>.

Department of Rural and Community Development (n.d). "Public Participation Networks". Available online: <http://drcd.gov.ie/community/public-participation-networks/>.

Donnelly-Cox, G. and Cannon, S. M. (2010) 'Responses of non-profit organisations to altered conditions of support: The shifting Irish landscape', *Voluntary Sector Review*, 1(3), pp: 335–353.

Donnelly-Cox, G. et al. (2012). 'Nonprofit-state relations in Ireland', *Nonprofit Policy Forum*, 2012(1): 1–19.

Donoghue, F. et al. (2006). *The hidden landscape: First forays into mapping nonprofit organisations in Ireland*. Centre for Nonprofit Management. Available online: <https://www.tcd.ie/business/assets/pdf/centre-social-engagement/HiddenLandscape.pdf>.

Donoghue, F., Anheier, H. K. and Salamon, L. (1999) *Uncovering the nonprofit sector in Ireland*. Baltimore; Dublin: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies; National College of Ireland.

EVS Foundation (n.d.) *European Values Study*. Available online: <http://www.europeanvaluesstudy.eu>.

Fine Gael, Independents Alliance and Independents TDs (2016). "A programme for partnership government". Dublin. Available online: http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Taoiseach_and_Government/Programmes_for_Government/?pageNumber=1.

Government of Ireland (2009). "Charities Act 2009". Доступно по ссылке: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/6/enacted/en/print>.

Hughes, I. et al. (2007). *Power to the people? Assessing democracy in Ireland*. Dublin: TASC at New Island.

Kirby, P. (2010). 'Civil society, social movements and the Irish state', *Irish Journal of Sociology*, 18(2): 1–21.

Larragy, J. (2006). 'Origins and significance of the Community and Voluntary Pillar in Irish Social Partnership', *The Economic and Social Review*, 37(3): 375–398.

Mair, P. (2010). 'Paradoxes and problems of modern Irish politics', in *MacGill Summer School*. Available online: <https://politicalreformireland.files.wordpress.com/2010/07/paradoxes-and-problems-of-modern-irish-politics-glenties-2010.pdf>.

Murphy, M. (2011). 'Civil society in the shadow of the Irish state', *Irish Journal of Sociology*, 19(2): 170–87.

O'Toole, F. (2010). *Ship of fools: How stupidity and corruption sank the Celtic Tiger*. Croydon: Faber and Faber.

Ross, S. (2009). *The bankers: How the banks brought Ireland to its knees*. Dublin: Penguin Ireland.

Visser, A. (2018). "Democracy, CSOs, and state funding: The ways in which state funding influenced the democratic roles of anti-poverty networks in Ireland from 2004 to 2011" (неопубликованная диссертация на звание доктора наук).unpublished PhD thesis).

Интервью

Интервью IE1: Общенациональная ОГО, социальное обслуживание

Интервью IE2: Общенациональная ОГО, права ЛГБТ

Интервью IE3: Общенациональная ОГО, вопросы миграции

Интервью IE4: Общенациональная ОГО, история и культура

Интервью IE5: Общенациональная ОГО, права человека

Интервью IE6: Академический специалист

Интервью IE7: Общенациональная ОГО, окружающая среда

Интервью IE8: Общенациональная ОГО, развитие сектора гражданского общества

Интервью IE9: Местная ОГО, социальное обслуживание

Интервью IE10: Общенациональная ОГО, социальное обслуживание

Интервью IE11: Общенациональная ОГО, общественное движение

Интервью IE12: Эксперт, вышедший в отставку

Фокус-группа

Руководитель местной организации гражданского общества, занимающейся социальным обеспечением

Старший менеджер общенациональной организации, действующей в области общества и культуры

Эксперт, представитель научного сообщества и член правления местной организации гражданского общества

Руководитель общенациональной организации, занимающейся поддержкой организаций гражданского общества

Греция

51	Обзор состояния гражданского общества
55	Нормативно-правовые и политические условия
58	Вызовы гражданского общества в Греции
60	Решения: как организации гражданского общества отвечают на вызовы
64	Рекомендации
66	Источники

Греция: значимость финансового и миграционного кризисов

Евгения Ватаку

Обзор состояния гражданского общества

Термин «гражданское общество» используется для описания сферы, которая находится между государством и рынком, за пределами семьи и частной жизни. Он относится к добровольным ассоциациям, соседским сообществам, благотворительным фондам, зарегистрированным профессиональным неправительственным некоммерческим организациям (НКО), а также к неформальным организациям, гражданским инициативным группам и общественным движениям. Основным критерием является неправительственный и некоммерческий характер всех этих организаций.

Греческое гражданское общество – динамичная сфера, где действуют различные организации гражданского общества (ОГО), как имеющие статус юридического лица, так и неформальные организации, социальные движения и сетевые структуры.

За последние десять лет Греция пережила с финансовый и миграционный кризис, что привело к серьезным преобразованиям сектора гражданского общества. Появилось множество неформальных организаций и общественных движений, которые дали активным гражданам возможность для мобилизации и преодоления последствий кризисов. Некоторые официально зарегистрированные профессиональные НКО, управляющие крупными фондами и занимающиеся большими проектами, быстро выросли благодаря финансированию и потребности в их работе.

Динамичное развитие и постоянно меняющаяся природа греческого гражданского общества является серьезной проблемой для исследователей, анализирующих статистику. Согласно данным, базирующимся на трех крупных исследовательских проектах (двух исследованиях 2015 года и одном 2018 года), число ОГО в Греции составляет 6217. Это маленькие гуманитарные и культурные ассоциации с ограниченными ресурсами, действующие на местном уровне. В это число не входят 983 крупных греческих и международных НКО, зарегистрированных в стране. Другие категории ОГО, такие как ассоциации родителей учеников школ, также не включены в эту статистику.

В данном докладе мы стремились придерживаться сбалансированного подхода и отразить реальную картину гражданского общества, представленного формальными и неформальными организациями, сетевыми структурами и общественными движениями, а также институциональные и политические условия их работы в настоящее время. Основой для обсуждения проблем, с которыми сталкиваются организации гражданского общества, служат интервью с ведущими представителями сферы гражданского общества и исследователями, специализирующимися в данной области.

Поскольку доклад также способствует диалогу, обмену и развитию гражданских обществ в разных странах, здесь также представлены эффективные методы работы, применяющиеся в Греции сегодня.

Первая часть главы, включающая статистику по гражданскому обществу в Греции и анализу правовых и финансовых ресурсов организаций, основывается на актуальных публикациях Алекса Афоксенидиса (Alex Afouxenidis), научного сотрудника Национального центра социальных исследований (National Centre for Social Research), собиравшего данные о гражданском обществе Греции более десяти лет, а также на трех недавних больших исследовательских проектах. Первый из них – Thales I (июнь 2012 –

июнь 2015), был нацелен на оценку зарегистрированных профессиональных греческих НКО с большими финансовыми активами по различным критериям (подотчетность, прозрачность, эффективность и т.д.) и создание Индекса надежности (Index of CSO Credibility). Второй проект – Thales II продолжил изучение и оценку зарегистрированных НКО (апрель 2018 – март 2020) (Hularas and Prtopoulos, 2015). Разделы, связанные с описанием проблем и методов их решения, написаны на основе интервью и фокус-группы, проведенных для этой цели с ведущими представителями данной сферы.

Прежде чем мы представим данные по гражданскому обществу Греции, необходимо дать некоторые пояснения. В литературе о греческом гражданском обществе обычно констатируется слабость организованного гражданского общества, и тут важно понимать, что имеется в виду под «организованным» гражданским обществом. Большинство исследований говорят о небольшом количестве профессиональных НКО, осуществляющих большие проекты, и их организационных проблемах (таких, как зависимость от государственного финансирования, недостаток прозрачности и подотчетности, низкий уровень гражданского участия, отсутствие оценки их влияния) как проявлению этой слабости. Изучение этого явления приводит к выводу, что для него существует множество причин, таких как сильное государство и влиятельные политические партии, которые не оставляют места для развития активного гражданского общества; зависимость профсоюзов от государства; особенности греческого общества, включая клиентелизм, кумовство и индивидуализм; крепкие семейные связи вместо коллективизма и организация сектора «сверху вниз», поощряемая щедрым финансированием ЕС (Simiti 2014, Sotiropoulos, 2014, Huliaras, 2014). Профессор Хулиарас утверждает, что некоторые незамеченные причины можно обнаружить в гражданском образовании, отношениях церкви и государства, отсутствии налоговых льгот и отрицательном отношении греческих левых к тому, что НКО заменяют собой государство (Huliaras, 2014).

Поэтому традиционно неформальным инициативам гражданского общества уделяется меньше внимания. Однако финансовый и миграционный кризисы, с которыми страна столкнулась за последнее десятилетие, мобилизовали гражданское общество и привели к появлению множества неформальных решений. Мы рассмотрим недавние события, определяя наиболее важные проблемы, с которыми сейчас сталкивается организованное и менее организованное гражданское общество Греции, а также эффективные методы решения некоторых из этих проблем.

Согласно Алексу Афоксенидису, в Греции существует 6217 организаций гражданского общества. Статистика, которую он приводит, представлена в Таблице 1.

Таблица 1. Категории организаций гражданского общества

Категория	Количество организаций	Процентное соотношение
Защита животных	86	1%
Искусство и культура (музеи, театры, кино)	1245	20%
Дети и молодежь	119	2%
Образование и наука	366	6%
Пожилые и инвалиды	290	5%
Окружающая среда и устойчивое развитие	311	5%
Здоровье и благосостояние	406	7%
Хобби и развлечения	402	6%
Права человека и общественная солидарность	753	12%
Международные дела и помощь развивающимся странам	63	1%
Соседские ассоциации граждан	1378	22%
Религиозные	387	6%
Спорт	411	7%
Всего	6217	100%

Источник: Afouxenidis, 2015

Таблица 1 демонстрирует, что наибольшее число греческих организаций гражданского общества составляют гуманитарные организации (1378) и организации, занимающиеся культурой (1245). Большинство организаций – маленькие ассоциации, работающие на местном уровне и имеющие ограниченные ресурсы. Вышеприведенные данные не являются исчерпывающими – например, сюда не включены ассоциации родителей учащихся школ, существующие в каждой начальной и средней школе (в 2015 году в стране была 4 561 начальная школа и 1814 средних школ – государственных и частных).

Крупные с точки зрения организационной структуры и объема финансирования организации также не включены в число организаций в Таблице 1. Согласно Thales II, таких организаций в стране 983, включая 40 международных (например, Врачи без границ, Фонд дикой природы, Гринпис, ActionAid), которые также работают в трех наиболее распространенных областях (права человека, гуманитарная помощь и экология / устойчивое развитие).

Чтобы лучше понять организованное гражданское общество Греции, необходимо посмотреть на недавнее прошлое. Данные проекта Thales I показывают, что 68% профессиональных ОГО были созданы после 1990 года, а 32% – в период с 2000 до 2009 года.

Исследователи сходятся во мнении, что среди причин роста официально зарегистрированных и профессиональных организаций за последние два десятилетия можно указать следующие: большой объем финансирования со стороны ЕС, изменение политического и общественного ландшафта – с ослаблением и даже делегитимизацией политических партий – и появление серьезных социальных и экологических проблем.

Таблица 2. Год создания профессиональных организаций гражданского общества

Год	% от общего количества ОГО
До 1951	5%
1951–1989	27%
1990s	29%
2000–2009	32%
2010–2014	7%
Всего	100%

Источник: Huliaras & Petropoulos 2015

Менее организованные инициативы гражданского общества действуют на уровне соседских сообществ. В категории «соседские ассоциации граждан» (Таблица 1) мы видим количество неформальных инициативных групп граждан, возникших после 2010 года в ответ на снижение уровня жизни и новые социальные и политические условия, сложившиеся в результате двух серьезных кризисов – финансового и миграционного.

Экономический кризис возник в результате действия мер жесткой экономии, введенных греческим правительством в 2009 году в обмен на кредиты Международного валютного фонда и институтов ЕС, что привело к резкому падению ВВП страны (почти на 30%). Согласно официальным данным, в 2012 году 35% населения оказалось перед угрозой нищеты или социальной маргинализации. В 2013 году безработица выросла на 27,5%, в то время как среди молодежи уровень безработицы составил 61% (Statistical Annex of the European Economy, May 2013, National Statistical Agency 2014). Бедность и безработица особенно сильно ударили по населению с низкими и средними доходами.

Разнообразие инициативных групп, возникших вследствие кризиса, впечатляет – они занялись практическими конкретными проектами, такими как коллективные кухни, социальные аптеки, школы, медицинские центры, социальные продуктовые магазины и т.п., то есть проектами, направленными на удовлетворение базовых потребностей самых обездоленных членов общества. Они также организовывали культурные мероприятия, вели просветительскую деятельность и занимались политическим активизмом, борясь против мер жесткой экономии. Особое место в ряду таких инициатив занимают проекты солидарной экономики, такие как горизонтальные трудовые коллективы, кооперативы, банки времени и сети для обмена ресурсами в сообществах (Vathakou, 2015).

Значительное количество таких инициатив возникли в результате гражданских ассамблей в муниципалитетах и микрорайонах, которые были организованы после массовых протестных выступлений indignados на площади Синтагматос в 2011 году. Некоторым уже существовавшим инициативам кризисные условия дали стимул для развития. Кризис, связанный с притоком беженцев, когда только в 2015 году в Греции оказались 856723 беженца, еще больше мобилизовал гражданское общество для поддержки людей (семей и детей), оказавшихся в стране.

Финансовый и миграционный кризисы существенно повлияли также и на формальные и более профессиональные НКО. В результате финансового кризиса органы государственной власти и частные доноры сократили их финансирование, что особенно сильно сказалось на организациях, зависящих от государственного финансирования. При этом организации, работавшие не непосредственно над смягчением последствий кризиса, столкнулись с тем, что им стало трудно сохранять работоспособность, и многие из них прекратили свою деятельность.

Экономический кризис принес третьему сектору и позитивные изменения. Многие профессиональные организации гражданского общества взяли на вооружение различные стратегии, позволяющие наращивать потенциал и эффективно решать возникающие проблемы. Они смогли обеспечить себе финансирование из уже существующих и новых частных благотворительных фондов, которые выделяли большие средства на облегчение последствий кризиса. Кроме того, неотложные потребности стали стимулом для активизации гражданского участия и волонтерства (Таблица 3).

Таблица 3. Сотрудники и волонтеры профессиональных организаций гражданского общества

	2011	2012	2013
Постоянные сотрудники	2090	4109	4016
Фрилансеры	779	972	1134
Всего	2869	5081	5150
Постоянные волонтеры	5557	5874	7100
Непостоянные волонтеры	9020	9666	12769
Всего	14577	15540	19869

Источник: Huliaras & Petropoulos 2015

Возросшее количество граждан, участвующих в волонтерской работе в различных организациях гражданского общества, может рассматриваться как пример культуры солидарности и гражданской ответственности. Однако, как утверждает Аfoxенидис, это может также отражать более масштабные преобразования, происходящие и за пределами Греции (Afouxenidis, 2018). Волонтерство энергично продвигалось ЕС, разными странами и Мировым банком не только в связи с ее этической, но и экономической ценностью. В условиях изменения структуры рынка труда на глобальном уровне, где рабочие места с полной занятостью заменяются местами с неполным рабочим днем, недостаточной занятостью и безработицей, волонтерский труд может стать способом получения оплачиваемой работы и возможностью для развития навыков, или стать работой иного типа.

Важно отметить, что люди, участвующие в работе неформальных групп и организаций, называют себя «kinimatikos» («активисты»), а не «волонтеры» (Vathakou, 2015). При этом интересно, что формальные и неформальные организации гражданского общества не сотрудничают между собой, главным образом по идеологическим причинам.

Нормативно-правовые и политические условия

Политическая партия SYRIZA, являющаяся важным партнером сегодняшнего коалиционного правительства, по всей видимости, теснее связана с гражданским обществом, чем предыдущие правительства. После присоединения к требованиям indignados и борющихся с режимом экономии общественных движений SYRIZA получила 16,8% голосов избирателей на выборах 2012 года и выиграла выборы 2015 года, получив 35,5% голосов. При этом на выборах 2009 года у этой партии было всего 4,6%. Ключевые фигуры правительства и даже члены кабинета были ранее деятелями гражданского общества (например, Ганнис Музалас (Giannis Mouzalas), назначенный министром миграционной политики в 2015 году – хирург-гинеколог, активист и соучредитель организации «Врачи мира»). Следует отметить, что члены парламента от партии SYRIZA из своей зарплаты оказывают финансовую поддержку организации «Солидарность для всех», которая стремится стать координационным центром для коммуникации и сотрудничества между разными инициативными группами общественной солидарности.

Находящееся у власти правительство усилило законодательную базу в области прав человека (примерами служит антирасистское законодательство, законы в защиту прав ЛГБТ-сообщества). Но операционная и институциональная основа для лицензирования, контроля, подотчетности и финансирования организаций гражданского общества, которая оптимизировала бы их деятельность и позволила регулировать и систематизировать их сотрудничество с государством, еще не разработана.

Один из респондентов отмечает, что «в налоговых правилах для НКО отсутствует ясность, особенно относительно того, должны ли они платить НДС» (Интервью G3). Также отсутствуют институциональные основы для волонтерства.

Большинство государственных инициатив в этой области направлены на регулирование финансирования и государственный контроль, очень поверхностный. Некоторые министерства контролируют деятельность организаций гражданского общества, работающих в их сфере, и даже создали соответствующие базы данных, которые, однако, не обновляются.

Отсутствие необходимой институциональной структуры, регулирующей деятельность ОГО, и ограниченное государственное финансирование оказывают негативное влияние на способность гражданского общества вносить свой вклад в формирование государственной политики. Организациям гражданского общества оставлена роль исполнителя национальных и европейских программ (Afouxenidis, 2015). Хотя в существенной степени они действительно занимаются только этим, одна из эффективных практик, описываемая ниже, демонстрирует, что они обладают необходимыми знаниями и опытом, позволяющими при наличии условий вносить значительный вклад в формулирование публичной политики в различных областях общественной жизни.

Относительно нормативно-правовых рамок работы гражданского общества в Греции отметим, что право ассоциаций для всех граждан установлено в ст. 12 Конституции Греции, а право на свободу выражения мнений – в ст. 1 и 14. Существующая нормативно-правовая база не дает определение ОГО и не устанавливает особых положений, касающихся учреждения и деятельности таких организаций. Термин ОГО впервые прозвучал в законе по национальной системе социальной опеки (Law 2646/1998) и затем употребился в законе о международной помощи развивающимся странам (Law 2731/1999).

Гражданский кодекс предусматривает следующие типы юридических лиц для некоммерческих организаций:

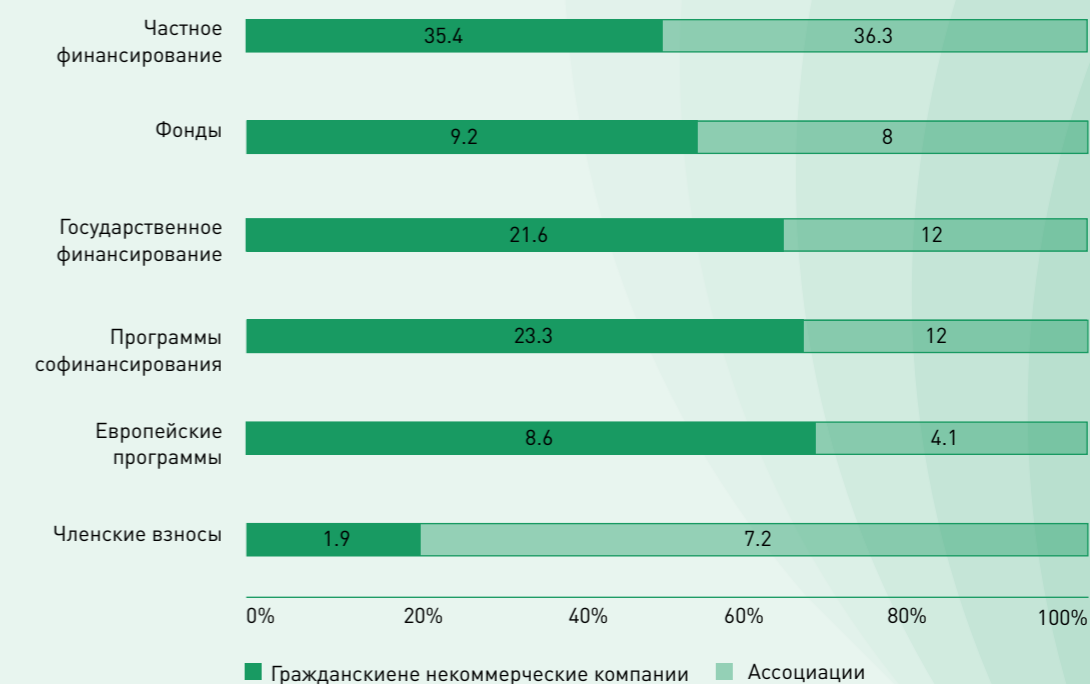
- 1 Группа людей (Enosi prosoron): наиболее простой тип, инициативная группа граждан, не требующая соблюдения существенных правовых формальностей.
- 2 Ассоциация (Somatio): форма коллективной деятельности с количеством участников не менее 20 человек, действующих в некоммерческих целях. Основные средства ассоциации поступают из членских взносов.
- 3 Гражданская некоммерческая компания (Astiki Mi Kerdoskopiki Eteria – AMKE): форма коллективного действия, которая регулируется не гражданским правом, а законодательством для компаний, поскольку они могут преследовать любые цели, в том числе и некоммерческие.
- 4 Фонд (Idrima): собрание собственности, наследств, пожертвований, переданных для достижения определенной учредительной цели фонда. Фонды не являются ассоциациями отдельных людей, поэтому у фондов нет членов.

- 5 Комитет по сбору средств (Epanos): членами такого комитета могут быть не менее пяти представителей (юридических или физических лиц), чья цель – сбор средств или вещей для конкретных целей, направленных на общественное благо. Комитет по сбору средств отличается от фонда тем, что является ассоциацией отдельных лиц и его цель краткосрочная и временная.

Финансовые ресурсы формальных и неформальных организаций

Согласно проекту Thales, число сотрудников зарегистрированных и профессиональных ОГО в Греции (не всех ОГО Греции) приблизительно соответствует числу сотрудников большой греческой компании, такой как Lidl Hellas (4000 наемных сотрудников). Доходные статьи организаций, таких как Children's Smile, ActionAid и ELEPAP (8-10 млн. евро ежегодно) почти вдвое превышают бюджеты небольших университетов (включая оплату труда и операционные расходы), таких как Университет Пелопонеса (около 6 миллионов евро). Если бы они были коммерческими предприятиями, по крайней мере 10 из этих организаций попали бы в список 500 крупнейших компаний в стране, как по обороту, так и количеству сотрудников. Наиболее важными источниками финансирования для таких ОГО (имеющих организационно-правовые формы «гражданская некоммерческая компания» и «ассоциация») являются частные пожертвования, фонды, государственное финансирование, программы со-финансирования, программы ЕС и членские взносы (см. График 1).

График 1. Источники финансирования ОГО Греции



Источник: Huliaras & Petropoulos 2015

Операционные расходы неформальных организаций гражданского общества, таких как инициативные группы гражданской солидарности, покрываются пожертвованиями, финансированием со стороны местных властей, сбором средств с помощью концертов или ярмарок, и краудфандинга. Среди инициативных групп существуют серьезные опасения, связанные с источниками финансирования. Их беспокоит, что работая на деньги доноров, они постепенно перейдут к обслуживанию частных интересов, и их собственные цели окажутся скомпрометированы.

Вызовы гражданского общества в Греции

Принимая во внимание разнообразие организаций гражданского общества, следует ожидать, что ответы на вопрос о наиболее серьезных проблемах за последние 12 месяцев будут различными. По результатам исследования, наиболее важными проблемами представители ОГО назвали следующие:

- 1 Недостаточность финансирования;
- 2 Недостаточное сотрудничество и развитие сети контактов;
- 3 Отсутствие соответствующих нормативно-правовых рамок, способствующих работе определенных типов ОГО (например, организаций, предоставляющих услуги в области здравоохранения);
- 4 Обеспечение жильем беженцев.

Что касается неформальных групп гражданской солидарности, то хотя они говорят о сложностях получения финансирования, наиболее важными для них являются текущие социальные проблемы – такие, как плохие жилищные условия и низкий уровень жизни беженцев, политизация этих вопросов. Обсудим каждую из проблем отдельно.

Финансирование – постоянная проблема

Как было отмечено выше, недостаточность финансирования, особенно после 2010 года, стала основной проблемой для ОГО. За годы кризиса были сделаны конструктивные шаги, направленные на диверсификацию источников финансирования, но финансирование все еще остается большой проблемой для ОГО, поскольку им удается получить только ограниченные суммы от своих членов и от общества. Также существует риск вместо зависимости от ЕС и государственного финансирования попасть в зависимость от частных фондов.

Сети и сотрудничество

Сотрудничество между организациями гражданского общества все еще остается проблемой, что ведет к недостаточной скоординированности, дублированию деятельности и трате ресурсов. У такой ситуации есть множество причин. Профессор Астерис Хулиарас утверждает, что

«в прошлом организаций гражданского общества было немного, существующие организации имели конкретные целевые группы и работали в своих областях, так что не было большой необходимости в сотрудничестве. Однако за последние несколько лет число организаций гражданского общества значительно выросло, и это делает более заметным неприятные последствия отсутствия сотрудничества» (Интервью G13)

Среди других важных причин такого положения дел можно отметить распространенную как на индивидуальном, так и на организационном уровне культуру индивидуализма в ущерб коллективизму; конкуренцию за скудные ресурсы; идеологию (особенно влияющую на отношения между зарегистрированными и неформальными ОГО); отсутствие практических знаний и эффективных методов работы в этой области.

Неудовлетворительные нормативно-правовые условия

Выше мы отметили, что отсутствие необходимых институциональных условий наносит урон эффективной работе греческих ОГО. Ниже представлен положительный опыт работы организации из области здравоохранения, а точнее – области предоставления паллиативной помощи. Мы выбрали этот пример в качестве иллюстрации, поскольку он является значимым для многих ОГО, занимающихся здравоохранением.

Характерным для Греции является недостаточность служб паллиативной помощи – помощь часто оказывается на дому, и количество служб незначительно относительно размера населения. Еще важнее, что

«то небольшое количество ОГО, которые работают в этой области, сталкиваются с серьезными трудностями, которые снижают эффективность их работы. ОГО, предоставляющие надомную паллиативную помощь (и/или хосписы), не имеют лицензий. Им не хватает нормативно-правовых рамок, позволяющих предоставлять паллиативную помощь детям, подростками и взрослым. Им не хватает соответствующей инфраструктуры, такой как национальный реестр заболеваний и историй болезни пациентов, что могло бы помочь в работе с теми, кто нуждается в паллиативной помощи. И наконец, доступ к опиоидным препаратам и их использование на дому требует больших затрат, в том числе и временных» (Интервью G4)¹⁶.

Обеспечение жильем беженцев – права на нормальные условия жизни и право на город

В 2015 году 856723 беженца въехало в страну с целью найти лучшую жизнь в северной Европе. После закрытия границы между Грецией и Македонией, входившей раньше в состав Югославии, для всех граждан третьих стран в феврале 2016 года и вступления в силу договора между ЕС и Турцией 20 марта 2016 года больше 57 тысяч беженцев оказались на территории Греции, при этом треть из них – в Афинах. Более 15 тысяч беженцев поселили в 14 государственных лагерях и приемных центрах на окраинах столицы. В большинстве этих лагерей отсутствовала базовая инфраструктура и цивилизованные условия для жизни, у людей не было укрытия от холода или жары, люди болели, испытывали психологические страдания и социальный стресс, у них не было достаточного количества пищи, воды и электричества.

¹⁶ Интервью с Данай Пападату (Danai Papadatou), профессором клинической психологии и президентом «Megimna» – единственной организации в Греции, предоставляющей паллиативную помощь детям.

Решение этих проблем стало трудной задачей для неформальных инициативных групп гражданской солидарности, сетевых структур и организаций, работающих с мигрантами. При этом они стремились развивать практику и культуру сосуществования – центрального фактора для интеграции беженцев и мигрантов. Их целью была также работа с проблемой «невидимости» беженцев, поскольку лагеря находились далеко от города. И наконец, они старались противостоять расистской риторике и ксенофобии, разжигаемой крайне правой партией «Золотой Рассвет», имеющей тесные связи с фашистскими и ультра-националистскими неформальными группами, которая вошла в греческий парламент в 2012 году.

Решения: как организации гражданского общества отвечают на вызовы

Финансирование. Зарегистрированные и профессиональные организации реагируют на недостаточность финансирования следующим образом:

- 1 Сокращают свои операционные расходы.
- 2 Делают свою деятельность более прозрачной. Согласно исследованию Thales, постоянно растущее количество организаций (51,2% респондентов) публикует ежегодные отчеты о своей деятельности и данные по бюджету и человеческим ресурсам онлайн, в то время как некоторые ОГО (25% респондентов) приглашают профессиональных аудиторов для аудита своих финансов.
- 3 Диверсифицируют источники финансовых поступлений.
- 4 Реструктурируют свою деятельность.

В период кризиса важную роль в поддержке гражданского общества начали играть частные фонды, как существовавшие до кризиса (например, Stavros Niarchos Foundation, John S. Latsis Foundation, Bodossaki Foundation), так и новые (например, TIMA Charitable Foundation, с 2011 года занимающийся помощью пожилым людям, Solidarity Now, основанный в 2013 году фондом Открытое общество, Hellenic Hope и Hellenic Initiative, учрежденные в 2012 году членами греческой диаспоры).

Согласно исследованию Thales, финансирование из частных фондов многократно возросло в период с 2011 по 2013 годы: 105% в сфере защиты прав человека, 772% в сфере помощи мигрантам, 70% в сфере здравоохранения и т.д.

Сети и сотрудничество. Сотрудничество между организациями гражданского общества за последние пять лет активизировалось. Как отмечалось выше, финансовый кризис и его последствия привели к сокращению финансовых ресурсов. Построение сетей и сотрудничество стали одной из стратегий, направленных на решение этой проблемы. Кроме того, ОГО приспосабливаются к условиям доноров, а сотрудничество с другими организациями и институтами увеличивает вероятность получения финансирования.

Обеспечение беженцев жильем. В центре города, начиная с сентября 2015 года, стали возникли сквоты, главным образом в районе Экзархия, исторически связанном с анархистами и радикальными левыми. Иллюстрацией служит «Отель Сити Плаза» – одна из успешных инициатив, представленная ниже в качестве примера положительного опыта.

Использование средств массовой информации для увеличения числа сторонников

Некоторые крупные профессиональные ОГО успешно использовали средства массовой информации для информирования о своей деятельности и получения финансовой поддержки со стороны общества. Организация «Улыбка ребенка» (Chamogelo tou Paidiou), занимающаяся благополучием детей, обратилась за поддержкой к населению через медиа-площадки, наиболее важной из которых стало популярное сатирическое ТВ-шоу «Radio Arvila». Другая организация, ActionAid Hellas, сняла и показала по ТВ в 2013 году видео с ведущим этого шоу Антонисом Кнакисом. В результате, по словам директора ActionAid Hellas Герасимоса Кувараса, у организации появилось 3500 новых спонсоров за три недели, и количество сторонников выросло на 10% (Huliaras & Petropoulos 2015).

Коворкинг HIGGS

HIGGS (Higher Incubator Giving Growth & Sustainability) – инициатива, учрежденная в 2015 году для поддержки работы некоммерческих организаций в Греции с помощью образовательных программ и программ поддержки, особенно организаций, работающих в ее помещениях. Это организация с юридическим статусом гражданской некоммерческой компании, финансируемая фондом Stavros Niarchos.

Согласно директору HIGGS Сотирису Петропулосу,

«коворкинг как пространство для совместной работы в наших помещениях, служит примером эффективного решения проблемы недостаточного сотрудничества между организациями гражданского общества» (Интервью G1)

HIGGS расположен в трехэтажном здании неоклассического стиля в центре Афин, и рабочее пространство спланировано так, чтобы люди могли работать независимо друг от друга, но и совместно, исходя из своих целей и потребностей. Здесь есть просторные кабинеты и многофункциональное пространство, предназначенное для встреч и открытое для местного сообщества. HIGGS предоставляет аудио-визуальное оборудование, беспроводной интернет, а на каждом этаже имеется отдельная кухня.

Кроме того, здесь есть помещения для:

- общественных мероприятий,
- художественных и культурных событий и инициатив,
- обучающих семинаров, мастер-классов и лекций,
- презентаций книг,
- показа документальных фильмов.

Петропулос говорит, что

«когда организации гражданского общества собираются и работают в одном месте, это расширяет возможности общения друг с другом и способствует появлению инновационных идей для сотрудничества. Есть примеры проектов, которые возникли в результате работы представителей различных организаций в одном месте. Также за последний год несколько совместных проектов получили финансирование» (Интервью G1)

Большинство ОГО, использующих общее рабочее пространство в HIGGS, участвовали в тренингах, где изучали потенциал сотрудничества и построения связей с помощью интерактивных упражнений.

Как сказал Ариас Сукас, тренер по сотрудничеству,

«многие участники в конце тренинга по нетворкингу подчеркивали, что "мы поняли, что сотрудничество с самыми разными организациями может быть продуктивным, раньше мы это даже не могли себе представить!"» (Интервью G2)

Из вышесказанного можно сделать вывод, что несмотря на разные индивидуальные и организационные причины низкого уровня сотрудничества между греческими ОГО, сотрудничеству можно научиться, и этому может способствовать создание соответствующих условий.

Многосторонний структурированный диалог между заинтересованными сторонами

За последние десять лет фонд Stavros Niarchos выделял значительные средства большинству организаций гражданского общества, предоставляющих паллиативную помощь в Греции. Поддерживая конструктивный диалог с ОГО, занимающимися паллиативной помощью, фонд выдвинул инициативу, которая привела к разработке крайне нужной государственной стратегии по оказанию паллиативной помощи, призванной удовлетворить основные потребности. Фонд пригласил международную благотворительную организацию со штаб-квартирой в Лондоне – Worldwide Hospice Palliative Care Alliance (WHPCA) – поделиться экспертными знаниями и организовать поэтапный диалог в Греции, который привел бы к развитию национальной стратегии по оказанию паллиативной помощи. Был учрежден национальный комитет, возглавляемый Министерством здравоохранения, куда вошли представители аппарата уполномоченного по правам человека, академического сообщества и все ОГО, занимающиеся паллиативной помощью. Проект включал в себя два этапа: анализ осуществимости и развитие общенациональной стратегии по оказанию паллиативной помощи. Третьим этапом станет внедрение стратегии в жизнь.

Как сказал Стивен Коннор, руководитель WHPCA:

«Ключевым моментом успеха этой инициативы является применение методологии, включающей участие всех основных заинтересованных лиц (ОГО, обеспечивающих паллиативную помощь, представителей государственной власти, ученых). Состав комитета отражает двусторонний подход – одновременно сверху вниз и снизу вверх – позволяющий учесть реальные условия страны, получить поддержку на местах и достичь быстрого прогресса. Более того, экспертные знания и лучший опыт из двух стран послужили обогащению диалога. И не в последнюю очередь для продолжения движения вперед важно поддержание профессионального диалога и сотрудничество. Статус и репутация партнера фонда – Министерства здравоохранения – стало катализатором развития проекта» (Интервью G8)

Эта инициатива была названа образцом сотрудничества различных акторов – международных и национальных ОГО, фондов, представителей государственной власти и академического сообщества.

Отель Сити Плаза – «лучший отель в Европе»

Отель Сити Плаза был занят активистами в ноябре 2015 года, когда кризис размещения беженцев достиг своего пика. Без разрешения владельца он был заселен сотней человек, членами левых политических групп, анархистами и инициативными группами помощи мигрантам. За время его работы с ноября 2015 года до сентября 2018 года здесь в гуманных условиях жили 2700 беженцев и родилось 50 детей. В настоящее время в отеле живут около 350-400 беженцев, 70% из которых – это семьи и одинокие женщины. Беженцы живут здесь несколько месяцев, а затем либо отправляются в другие страны, либо находят место жительства на более длительный срок.

В интервью член координационной команды Сити Плаза объяснил, как эта интервенция была осуществлена и чем она мотивировалась:

«Эта инициатива стала возможна потому, что у нее были хорошие связи с другими инициативами взаимопомощи в разных странах Европы и за ее пределами. Ее также поддержали 40 волонтеров из 12 стран. Сити Плаза была занята, чтобы стать «контр-примером» для Греции и мира и обращением одновременно к государству, ОГО и обществу. Сити Плаза стала одним из лучших мест размещения беженцев в Греции, обеспечивающим приличные условия жизни и удовлетворение основных потребностей, включая бесплатный доступ к образованию и здравоохранению» (Интервью G9)

В Сити Плаза семьи беженцев разных национальностей работают совместно с волонтерами, обеспечивая уборку, ремонт и все бытовые потребности. Кроме общественной кухни, здесь есть детский сад, школа, медицинский центр, магазин одежды и аптека для жителей отеля и нуждающихся граждан, живущих по соседству.

Все это было организовано своими силами, поскольку это самоорганизующаяся структура без наемных сотрудников и специалистов, полагающаяся исключительно на пожертвования, а не на финансирование со стороны институтов. Наш информант говорит, что «один день проживания беженца в лагере стоит 5,8 евро, а в Сити Плаза – 1 евро, потому что беженцы готовят и убирают сами» (Интервью G10).

Он добавляет, что «такая организация дела бросает вызов господствующей государственной политике и разговорам о том, что лагерям «нет альтернативы, так как ситуация «чрезвычайная» и беженцы создают «кризис»» (Интервью G10). Это также служит примером самоорганизации и отстаивания социальных прав снизу вверх, примером эмансипации и солидарности. Опыт Сити Плаза также противопоставляет себя методам работы ОГО в лагерях беженцев. Кроме того, организаторы отеля Сити Плаза, говорили, что их цель – создать модель совместного существования и интеграции беженцев с гражданами, проживающими по соседству: «Когда мы заняли отель, живущие рядом люди бросали в нас бутылки, но спустя пару месяцев на Пасху они принесли шоколад для детей и убрали вместе с нами улицы».

История Сити Плаза является примером, значение которого выходит за пределы Греции, ставит под вопрос миграционную политику ЕС, и по словам Алена Бадью, является «экуменическим примером». Кроме Бадью отель посетили десятки исследователей, преподавателей известных университетов, как, например, американская феминистка Джудит Батлер, и артисты, такие как певец и активист Ману Чао. Греческий министр миграции в интервью нидерландскому телевидению отметил, что «Сити Плаза представляет собой положительный пример размещения беженцев в Греции».

Теперь самой сложной задачей для активистов Сити Плаза является следующий шаг. В ноябре 2018 года этот проект отметил свою третью годовщину. Частично это стало возможно благодаря поддержке некоторых членов правительства и участию молодых людей из молодежного крыла SYRIZA. В ином случае 400 человек не смогли бы выжить без электричества или воды.

Сити Плаза стала предметом споров в Греции, поскольку она ставит перед обществом трудный вопрос: является ли право владеть восьмизэтажным пустующим отелем более важным, чем право использовать эту недвижимость в качестве жилья для 400 человек, отчаянно нуждающихся в жилье? Данная инициатива бросает вызов основной ценности капитализма – праву собственности.

Рекомендации

Все сказанное выше демонстрирует, что греческое гражданское общество – это подвижная сфера, включающая разные типы организаций гражданского общества: и юридические лица, и неформальные организации, общественные движения и сетевые структуры. На основе вышеизложенного мы предлагаем следующие рекомендации:

Рекомендации для политиков

- Количество ОГО увеличилось, их влияние возросло, при этом некоторые из них оперируют крупными суммами и реализуют большие сложные проекты. В тесном партнерстве с акторами гражданского общества государству следует продолжать выстраивать благоприятные нормативно-правовые условия. Установление институциональных правил для пожертвований и налогообложения окажет важное влияние на деятельность ОГО. Необходимо разработать общие нормы для работы волонтеров, регулирующие условия труда и социальное страхование. Такая система восполнит пробел и поспособствует развитию волонтерского движения.
- ОГО являются не только исполнителями, но и обладают ценными практическими знаниями, опытом и идеями, которые можно использовать в процессе формирования государственной политики и ее приоритетов. Положительную роль может сыграть создание совместных комиссий в министерствах, включающих как представителей государственной власти, так и ОГО.

Рекомендации для организаций гражданского общества

- Следует развивать открытый, конструктивный диалог и координировать действия гражданского общества, подключая к этому как формальные, так и неформальные организации, преодолевая предрассудки и идеологические различия. ОГО должны активно обмениваться информацией и положительным опытом и объединять свои силы на основе общих целей и конкретных действий вместо того, чтобы пытаться прийти к общему соглашению на основе идеологических принципов и ценностей. Испанский пример ad hoc сотрудничества различных ОГО в конкретной ситуации – хорошая иллюстрация этого подхода. Различные инструменты управления деятельностью сообщества также могли бы быть здесь полезны.
- Греческим ОГО идет на пользу сотрудничество и выстраивание сети контактов на международном уровне/уровне ЕС в укреплении потенциала, лоббировании и адвокации по важным вопросам, главным образом в рамках проектов ЕС. Им следует лучше использовать существующие возможности для более интенсивного диалога и сотрудничества с гражданским обществом других стран и активно участвовать в установлении связей на европейском и международном уровне.
- Греческим ОГО рекомендуется работать над такими стратегиями фандрайзинга, которые бы обеспечивали им независимость от отдельных доноров, таких как государство, ЕС или спонсорские фонды. ОГО могут использовать современные методы и технологии для сбора средств, что позволит информировать общественность об своей деятельности и привлекать граждан к активному участию (краудфандинг, модель социальной ответственности бизнеса и т.д.).
- Необходимо развивать и усиливать интересные инициативы и положительные тенденции, такие как расширение возможностей, совершенствование управления организациями, прозрачности и подотчетности.
- Организации гражданского общества играют важную роль в развитии благоприятной для своей деятельности среды, которая не ограничивается нормами и законами, а включает в себя и плюрализм, автономию организаций и инновации.
- Важной тенденцией является рост волонтерства, который требует более пристального внимания к его причинам и пониманию его положительных и возможных отрицательных аспектов. Полноценные исследования этого явления будут способствовать лучшему пониманию и планированию действий. Для этого рекомендуется более тесное сотрудничество между организациями гражданского общества и академическим сообществом и его институтами.
- Развитие неформальных ОГО и их вклад в облегчение последствий кризиса для наиболее обездоленных групп населения служат опровержением распространенного представления об апатии греческого гражданского общества. Граждане Греции достаточно быстро откликнулись на финансовый кризис и появление большого числа беженцев. Интересный вопрос о том, в какой степени реакция общества на кризис может превратиться в более политически осмысленный и зрелый диалог, требует дополнительного обсуждения.

Рекомендации для ЕС

- В направлении конструктивного диалога между институтами и гражданским обществом Европейского союза за последние 15 лет было предпринято много шагов. Этот диалог нужно усилить новыми институтами и механизмами, которые будут содействовать постоянному, прозрачному и демократичному обсуждению.
- Важно продолжать финансировать инициативы не только самых крупных неправительственных организаций в Европе, но и маленьких организаций, предоставляющих качественные услуги нуждающимся.
- Организации гражданского общества Греции и других стран Европы способствовали урегулированию финансового кризиса 2008 года и миграционного кризиса 2015 года. Сотни тысяч граждан в Греции в ситуации финансового кризиса и мер жесткой экономии, введенных Тройкой (Европейская комиссия, Европейский центральный банк и Международный валютный фонд), потеряли свои рабочие места, право на базовые социальные услуги, включая услуги здравоохранения. Во многих случаях люди теряли право на достойную жизнь. Из-за отсутствия внятной миграционной политики ЕС, тысячи беженцев живут с детьми и семьями в ситуации неопределенности. Политика ЕС должна быть приведена в соответствие с принципами прав человека и законами – как ЕС, так и международными.

Источники

Литература

Afouxenidis, A. (2014). "Organized civil society and political discourse in Greece: Patterns and dynamics." Civil Society at the European Frontline: An Examination of the Third Sector in Greece.

Afouxenidis, A. (2015). The Civil Society in the time of crisis, in N. Georganakakis & N. Demertzis (ed), The Political Portrait of Greece, Gutenberg and National Centre for Social Research, 317-336 [in Greek].

Afouxenidis, A. (forthcoming). "Civil society and volunteerism in the provision of social care and social protection" in Sakellariopoulos, T., Oikonomou, C., Skamnakis, C. & Aggelaki, M. (eds) Social Policy, Athens: Dionikos Publications.

Huliaras A. and Petropoulos S. (2015). "Ελληνικές Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις: στοιχεία - αριθμοί - αποτελέσματα αξιολόγησης", Thales Project. Available online: https://greekcivilsocietynetwork.files.wordpress.com/2015/11/ceb5cebbcebbceb7cebdcceb9cebaseadcf82_cebcebasebf.pdf [in Greek].

Huliaras, A. (2014). "The dynamics of civil society in Greece: Creating civic engagement from the top," The Jean Monnet Papers on Political Economy 10.

Simiti, M. (2014). "The state and the voluntary organisations during the economic crisis", Greek Review of Political Science 42: 36-61.

Sotiropoulos, D. (2014). "The Double Face of Janus, Civil Society in Greece before and after the economic crisis," Greek Review of Political Science 42: 11-35.

Tsavdaroglou, C. (2018). "The Newcomers' Right to the Common Space: The case of Athens during the refugee crisis," ACME – An international Journal for Critical Geographies, 2018, 17(2): 376-401.

Vathakou, E. (2015). "Citizens' Solidarity Initiatives in Greece during the financial crisis," in Clark J, Huliaras A. Sotiropoulos D, 'Austerity and the Third Sector in Greece: Civil Society at the European Front Line, Ashgate Publishing House.

Интервью

Интервью G1: Общенациональная ОГО, развитие сектора гражданского общества

Интервью G2: Эксперт по потенциалу гражданского общества

Интервью G3: Общенациональная ОГО, взаимовыгодные сделки

Интервью G4: Общенациональная ОГО, социальные услуги

Интервью G5: Общенациональная ОГО, культура

Интервью G6: Общенациональная ОГО, международное развитие и гуманитарная помощь

Интервью G7: Общенациональная ОГО, международное развитие и гуманитарная помощь

Интервью G8: Международная ОГО, благотворительная организации

Интервью G9: Региональная инициатива солидарности, обеспечение беженцев жильем

Интервью G10: Региональная инициатива солидарности, обеспечение беженцев жильем

Интервью G11: Региональная ОГО, неформальная сеть анархистов-активистов

Интервью G12: Местная ОГО, инициатива солидарности/банк времени

Интервью G13: Научный сотрудник, университет

Интервью G14: Старший научный сотрудник, национальный исследовательский центр

Фокус-группа

Научный сотрудник, университет

Старший научный сотрудник, национальный исследовательский центр

Руководитель, общенациональная ОГО, усиление потенциала гражданского общества

Член координационной группы, инициатива солидарности

Президент, общенациональная организация, предоставление социальных услуг

Член правления, НПО, занимающаяся помощью развивающимся странам

Чехия

71	Обзор состояния гражданского общества
74	Нормативно-правовая база и политические условия
77	Вызовы гражданского общества в Чехии
79	Решения: как организации гражданского общества отвечают на вызовы
82	Международное сотрудничество организаций гражданского общества
82	Заключение и рекомендации
86	Источники

Чехия: гражданское общество на перепутье

Павел Хавличек

Обзор состояния гражданского общества

Состояние гражданского общества в Чехии отражает текущую ситуацию в других частях Центральной Европы, отмеченную значительным ростом антилиберализма и популизма. Однако ситуация в Чехии не аналогична ситуации в Венгрии или Польше, где в последние несколько лет государственная власть с помощью правовых, финансовых, административных и других мер добивается изоляции групп, выступающих с критикой в адрес правительства (Belokurova et. al. 2016; Zgut 2018, p. 4-5). Несмотря на это, гражданское общество Чехии находится – и его представители ощущают себя именно так – где-то между идеальными условиями и сужающимся пространством для развития, что создает трудности для анализа текущего положения чешского гражданского общества.

Наиболее важным фактором является непредсказуемость политических, правовых и финансовых условий, что усложняет жизнь организаций гражданского общества (ОГО) в Чехии. Тем не менее, общая ситуация, в которой они находятся, несмотря на некоторые негативные тренды, далека от безнадежной. С одной стороны, существующая поляризация чешского общества подтверждает развитие негативных тенденций, но с другой стороны, она ведет к росту активизма и поддержки гражданского общества. Наконец, гражданское общество Чехии должно реагировать на новые условия, сложившиеся после последних выборов.

Представители чешских организаций полагают, что только будущее покажет, приобретет ли гражданское общество в стране черты нидерландского или венгерского. От того, какой выбор будет сделан, зависит судьба гражданского общества. Осознание общих проблем, эффективная работа сетей ОГО, улучшение координации и коммуникации, признание роли гражданского общества были названы главными принципами, способствующими преодолению сегодняшних трудностей. Кроме того, особое значение для гражданского общества Чехии имеет Европейский союз, поскольку предлагает дополнительные инструменты, выходящие за традиционные рамки донорской поддержки.

Значение и концепция гражданского общества

Понятие гражданского общества закреплено в юридической системе Чехии и сформулировано в преамбуле Чешской Конституции следующим образом: «Как свободное и демократическое государство, основанное на уважении к правам человека и на принципах гражданского общества...» (Палата депутатов, Парламент Чешской Республики, 2013)

Чешская Конституция была принята 1 января 1993 года, в период особого внимания к гражданскому обществу, демократии и правам человека в противовес предыдущего коммунистического режима с подавлением основных прав. После 1989 года гражданское общество воспринималось как один из краеугольных камней нового государства¹⁷. Однако в 1990-е годы в чешской политике и обществе существовало и другое представление гражданского общества и его деятельности по защите общественных интересов как что-то неестественное. Выразителем этих взглядов был бывший премьер-министр Че-

¹⁷ В период коммунистического правления с 1948 по 1989 годов независимые от государственного контроля ОГО были запрещены и были вынуждены действовать нелегально. Это оказало влияние на понимание гражданского общества, которое сохраняется и по сей день.

хии и позже президент Вацлав Клаус. Сейчас эти взгляды проявляются в непонимании значения и целей гражданского общества и влияют на поддержку и финансирование организаций гражданского общества, их публичное одобрение и волонтерство. Ситуация еще больше ухудшилась в результате миграционного кризиса 2015 года.

Официально гражданское общество определяется очень широко и, согласно Чешскому статистическому управлению (Czech Statistical Office, 2017a), включает в себя профсоюзы, охотничьи ассоциации, политические партии и церковные общины, в то время как в обыденном представлении ОГО как правило ассоциируются с деятельностью по предоставлению услуг (Vavroň 2017).

По данным Чешского статистического управления, в 2015 году в стране было 132953 некоммерческих организаций (НКО)¹⁸, а их ежегодный прирост составлял 3%¹⁹. Они обеспечивают работой 104277 сотрудников²⁰, что составляет 2% рабочих мест на рынке труда страны. Кроме того, в их работе принимают участие 26102 волонтера. Вклад НКО в ВВП страны составил 1,66% (Czech Statistical Office, 2017b).

В исследовании Лестера Саламона и Войцеха Соколовски (Salamon & Sokolowski, 2018) приводятся схожие цифры по Чехии, хотя используется другая классификация НКО и данные разных источников, помимо Чешского статистического управления. Согласно Саламону и Соколовски, в 2014 году в сфере, которую они назвали третьей или социальной экономикой (third or social economy, TSE) работало 98156 наемных сотрудников и 24442 волонтера (всего 123597 человек). Согласно этим авторам, НКО трудоустроивали 2,5% рабочей силы Чехии, что вместе с «кооперативами и обществами взаимопомощи» (0,7%) и 5,4% «непосредственных волонтеров» составляет 8,6% от общей занятости в стране (там же).

В 2017 году чешский государственный бюджет вложил в третий сектор 18 млрд. чешских крон (690 миллионов евро) (AVPO 2018)²¹. Из них 424 млн. евро поступили из государственного бюджета (85% из Министерства труда и социальных дел и Министерства образования, молодежи и спорта)²², 2,9 млрд. чешских крон (111 миллионов евро) – от региональных администраций и 4 млрд. чешских крон (154 миллиона евро) – от местных администраций. Более трети от общего числа средств было направлено на развитие спорта и спортивной деятельности (Břešťan, 2018). В 2017 году самую крупную правительственную субсидию в 376 миллиона чешских крон (14 миллионов евро) получила Чешская футбольная ассоциация²³. Вслед за ней шли ассоциации чешских университетов и чешская организация People in Need. Социальные вопросы, образование, международная помощь и международное сотрудничество также получили приоритет в государственном финансировании наравне со спортом²⁴.

18 В данной главе НКО, TSE (третья или социальная экономика) и ОГО рассматриваются как синонимы.

19 https://apl.czso.cz/nufite/SUNI%202005_2015%20popis%20EN%20171031.pdf.

20 См. структуру чешского гражданского общества в 2012 году в Графике 1 и на сайте https://apl.czso.cz/nufite/SUNI%202005_2015%20popis%20EN%20171031.pdf.

21 Более подробно на сайте https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/rozbor_2016_material_pro_web.pdf.

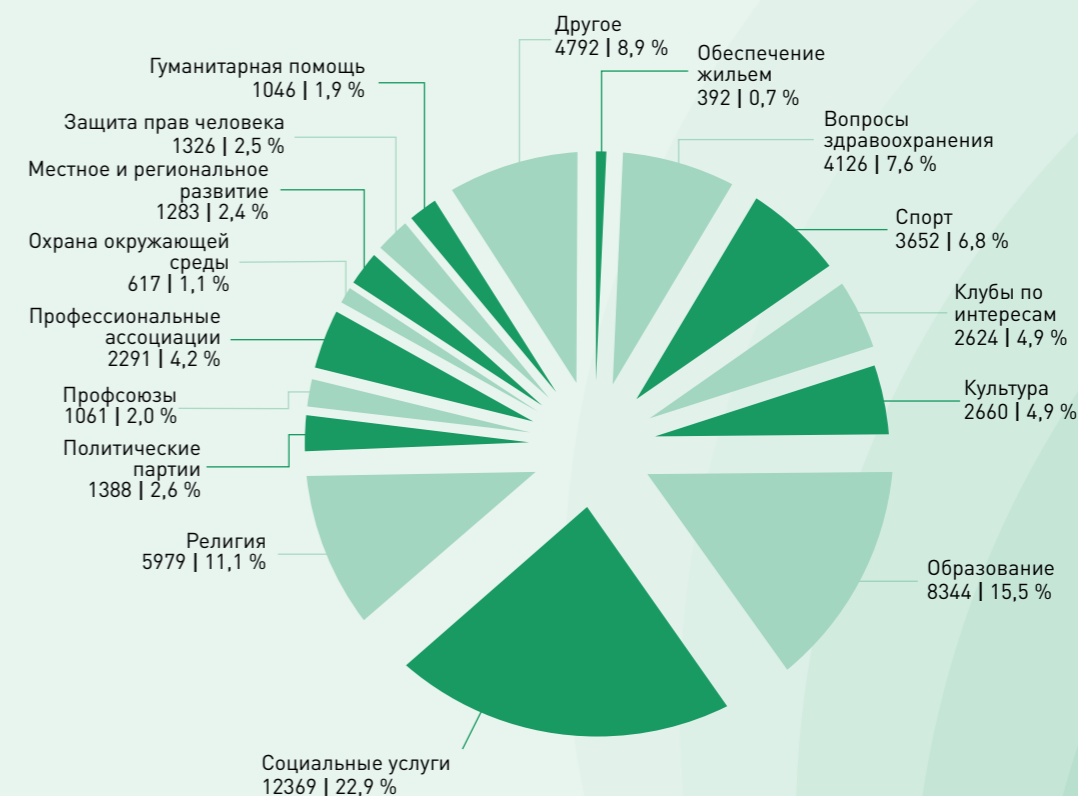
22 Разбивку государственного бюджета 2016 года по статьям можно найти здесь: https://www.irozhlas.cz/zpravu-domov/neziskove-organizace-sektor-financovani-skrty-vlada-andrej-babis-vydaje_1808280600_pek.

23 В 2017 году полиция Чехии начала расследование в связи с обвинениями Чешской футбольной ассоциации в мошенничестве.

24 С приоритетными направлениями можно ознакомиться здесь: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/INOAP8FT4RP>.

График 1 иллюстрирует структуру чешского гражданского общества и дает представление о количестве сотрудников в каждом из секторов, согласно данным Чешского статистического управления 2012 года.

График 1: Структура сектора гражданского общества Чехии по числу сотрудников, работающих полный рабочий день в 2012 году; общее количество сотрудников 54 200 человек



Данные Правительственного совета по неправительственным некоммерческим организациям (Government Council for Non-Governmental Nonprofit Organisations) (RVNNO 2017) говорят о том, что чешские компании в 2013, 2014 и в 2015 годах перечислили НКО порядка 3,5 млрд. чешских крон (135 млн. евро), что свидетельствует об относительно небольшой поддержке со стороны частного бизнеса. Несмотря на растущее число граждан, делающих пожертвования НКО (21425 человек в 2015 году), общее количество жертвуемых средств остается относительно небольшим (RVNNO, 2017).

Однако данные организации Nadace Via²⁵ демонстрируют оптимистичную картину, согласно которой в 2016 году количество частных пожертвований (как со стороны физических, так и юридических лиц) достигло 8 млрд. чешских крон (310 млн. евро) – самого высокого уровня после 1989 года (Darujme.cz, 2018).

Тем не менее, чешские НКО готовятся к снижению финансирования после 2020 года в связи с новым бюджетным периодом ЕС. На основе данных Чешского статистического департамента также можно отметить, что в 2015 году чешская третья или социальная экономика произвела 113 млрд. чешских крон (4 млн. евро), из которых больше половины было обеспечено государственными университетами. Волонтеры, работающие в третьей, или социальной, экономике, отработали 45,1 млн. часов и произвели работу

25 <https://www.nadacevia.cz/en/2016/04/02/czechs-are-giving-more-and-more-the-volume-of-gifts-is-growing-faster-than-the-gdp/>

на общую стоимость 5,96 млрд. чешских крон (229 млн. евро)²⁶. В то же время, частные пожертвования из-за рубежа сократились на 52,5%, но сектор в целом вырос на 11,2%, что является самым большим приростом с 2005 года. В целом, в докладе USAID по долговременной устойчивости НКО (2018) отмечается, что уровень финансовой стабильности в 2017 году повысился.

Нормативно-правовая база и политические условия

Общие правовые условия

Правовые условия работы чешских НКО, определенные новым Гражданским кодексом, увеличившим административную нагрузку на них, действуют с января 2014 года (USAID, 2018). Новый Гражданский кодекс стал главным источником административных и технических проблем и дополнительного бремени для НКО, поскольку некоторые его положения являются юридически спорными и неясными даже для самих государственных органов. Было признано, что изменения в законодательстве создают трудности для сотрудничества государства и гражданского общества, и ситуация продолжала ухудшаться в 2017 году (USAID, 2018).

В качестве иллюстрации недавних изменений в законодательстве можно привести новые законы, принятые для повышения прозрачности сектора. Они обязывают НКО выкладывать в публичный доступ ряд документов. Начиная с 2014 года все чешские НКО должны быть зарегистрированы через Интернет, а с 2017 года обязаны публиковать дополнительные документы, если у них есть государственное финансирование. Кроме того, некоторые НКО теперь обязаны выдавать квитанции для определенных типов продаж и услуг или предоставлять ежемесячные ведомости в рамках налогового контроля, а также сообщать об иностранных гражданах, которых они принимают (USAID, 2018). Напротив, законы о социальном предпринимательстве, общественной пользе и волонтерстве, которые могли бы способствовать работе гражданского сектора, не были приняты. Что касается положительных моментов, то в 2015 году чешские НКО смогли пролоббировать отмену регистрационных взносов. Прежде НКО должны были платить за регистрацию ту же сумму, что и бизнес. Сейчас чешские НКО могут получать субсидии, гранты или пожертвования, необлагаемые налогами.

В июле 2015 года Правительство Чешской Республики одобрило «Государственную политику в отношении НКО на 2015-2020 годы», в которой была признана работа НКО на благо общества, незаменимая в некоторых областях и часто более дешевая по сравнению с государственной. Документ содержит ряд мер и принципов, среди которых создание эффективного партнерства между государством и гражданским обществом, поддержка устойчивых, сильных, разнообразных и независимых НКО. Однако в связи со сменой правительства в 2017 году большая часть этих предложений остается только на бумаге.

Официальные контакты между государством и гражданским обществом относятся к зоне ответственности Правительственного совета по неправительственным некоммерческим организациям, который раньше возглавлял министр юстиции (в настоящее время его возглавляет премьер-министр) (Government of the Czech Republic, 2018b). Его обязанностью является мониторинг и оценка законодательства Чехии и ЕС, по-

ощрение диалога между НКО и государством, координация работы министерств и отслеживание финансового положения сектора в том, что связано с государством. Из 33 членов Совета 17 являются представителями сетей НКО, которые отстаивают интересы входящих в них организаций. После реформы Совета в качестве правительственного консультативного органа он стал более полезным и инклюзивным для гражданского общества, однако его работа все еще сильно зависит от личности председателя.

Политические условия

Политическая система пережила потрясение в октябре 2017 года, когда на очередных всеобщих выборах почти 30% голосов получила «Акция недовольных граждан» (ANO) – движение чешского бизнесмена и бывшего министра финансов Андрея Бабиша. В Чешский парламент также вошли еще восемь партий, что фрагментировало политическое поле и внесло свой вклад в атмосферу политической неопределенности.

Всеобщие выборы и переизбрание Милоша Земана в качестве президента Чехии в январе 2018 года способствовало дальнейшей деградации политического дискурса и легитимизации политических партий правого (SPD) и левого спектра (Коммунистическая партия). Это усилило политическую риторику ненависти, рост враждебных высказываний в отношении меньшинств, независимых СМИ (включая государственные теле- и радиоканалы), журналистов, членам академического сообщества и НКО. Некоторые направленные против НКО заявления были озвучены политическими партиями, которые прежде оказывали поддержку гражданскому обществу.

В результате чешские НКО стали все чаще подвергаться нападкам как со стороны крайне правых, так и левых политиков, президента страны и некоторых СМИ, что ограничило сферу деятельности и финансирование НКО, занимающихся адвокацией и критикующих правительство. Это может быть частью более масштабной кампании для контроля над гражданским обществом и подчинения его воле нового правительства или связано с желанием популистов найти удобную тему и сосредоточиться на критике врагов, чтобы заработать политические очки.

До сих пор чешское гражданское общество успешно отбивало эти атаки, сохраняя свое положение как эксперта, важного партнера государственного сектора и выразителя мнения граждан в демократическом обществе. Однако оказалось, что в продвижении позитивных преобразований, например, в области права или администрирования, возможности чешского гражданского общества ограничены. Таким образом, направление развития в грядущие годы остается открытым.

Важные недавние изменения, решения, публичные дискуссии

В январе 2018 года в рамках обсуждения государственного бюджета на 2018 год началась дискуссия относительно объема государственного финансирования, направляемого в сектор гражданского общества. Несмотря на то, что в итоге возглавляемое ANO правительство меньшинства не стало вносить никаких изменений в первоначально предложенный проект бюджета, премьер-министр Бабиш высказал сомнения и недовольство общей суммой государственной поддержки НКО.

Эта дискуссия возобновилась после того, как 11 июля 2018 года парламент со второго раза утвердил возглавляемое ANO правительство меньшинства и Министерство финансов во главе члена ANO предложило снизить государственное финансирование гражданского общества на 3 млрд. чешских крон (11 млн. евро), при этом сокраще-

26 <http://crdm.cz/publikace/metodiky-vydane-v-ramci-projektu-safe/>

ние не должно было коснуться социального обслуживания и спорта. Это предложение было неприемлемо для гражданского общества²⁷. Чешские НКО откликнулись на него спонтанным протестом. Они объяснили важность государственной поддержки гражданского общества и привели аргументы в пользу ценности и роли своей работы для общества. Последние заявления премьер-министра Бабиша указывают на то, что государственное финансирование будет сокращено в меньших пропорциях, чем предлагалось изначально (если вообще будет), и все сокращения будут зависеть от отдельных министерств²⁸. В любом случае, это выглядит как предупреждение о будущих мерах против гражданского общества, в первую очередь против НКО, защищающих общественные интересы (получившим ярлык «политических НКО») и критикующих премьер-министра и его кабинет.

Среди главных институциональных изменений можно отметить упразднение в новом правительстве поста министра по правам человека (прежде ответственного и за НКО) и передачу вопросов НКО сначала Министерству юстиции, а затем – аппарату Правительства Чешской Республики. Несмотря на то, что некоторые представители НКО отзывались о бывшем министре юстиции Роберте Пеликане как о человеке, «который прислушивается к проблемам организаций гражданского общества» (Интервью С2), эта передача функций была воспринята негативно и проблематично из-за чрезмерной структурой зависимости от ответственного лица.

Кампании гражданского общества, массовые общественные движения

Среди успешных кампаний чешского гражданского общества наиболее амбициозной за последнее десятилетие стала призывающая к прозрачности антикоррупционная и антиклиентистская кампания «Перестройка государства» («Rekonsrukce statu»), в которой участвовали почти 20 акторов. Эта кампания получила широкую популярность и спустя три года смогла обеспечить принятие нескольких антикоррупционных и способствующих прозрачности законодательных мер, включая требование раскрытия финансового положения политических деятелей, публикацию законов и соглашений, и это только некоторые результаты.

Другими успешными движениями и кампаниями стали кампания «Одна семья» («Stejna Rodina»), отстаивающая право на однополые браки и право однополых пар усыновлять детей²⁹, кампания чешских профсоюзов «Конец дешевого труда» («Konec levne prace») в рамках более широкой европейской кампании #OurPayRise³¹, выступающей за существенное повышение минимальной оплаты труда. Значимой общественной кампанией стала также «Сохраните продукты» («Zachran jidlo») для отмены 15% налога, который компании должны были платить, если жертвовали продукты питания благотворительным организациям³². Кампания «Жестокость ради моды» («Krutost pro modu») привела к запрету звероферм по разведению лис и норки, который вступил в силу в январе 2019 года.

27 <https://svetneziskovek.cz/lide/uspory-v-neziskovych-organizacich-nebo-plosne-skrtani-dotaci>

28 <https://domaci.ihned.cz/c1-66228740-vlada-snizila-sumu-vyclenenou-pro-neziskove-organizace-na-pristirok-o-pul-miliardy-oproti-letosku-ale-neziskovky-dostanou-vic-ujistuje-babis>.

29 Вопрос разрешения однополых браков был одобрен правительством в 2018 году и направлен для дальнейшего обсуждения парламенту. См. <http://www.stejnarodina.cz/>

30 <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/ceske-odbory-chceji-konec-levne-prace-a-kratsi-pracovni-dobu/1616151>

31 <http://payrise.eu/>

32 <http://zachranjidlo.cz/>

33 <https://www.obrancivirat.cz/kampane/kozesiny/>

Вызовы гражданского общества в Чехии

На основе интервью с 16 представителями чешских организаций гражданского общества, фокус-группы с отдельными представителями ОГО, анализа существующих исследований по данной теме и академической литературы мы можем обозначить комплексную картину как общих для всего сектора, так и индивидуальных проблем, с которыми сталкиваются чешские ОГО. Некоторые проблемы связаны с конкретной сферой или типом деятельности организаций, в то время как другие иллюстрируют общее состояние гражданского общества в Чехии.

Основной проблемой является недостаточное понимание гражданского общества того, зачем оно существует, что делает, как работает, как финансируется и почему люди должны его поддерживать. Как говорилось выше, часть чешского общества никогда в полной мере не принимала мысль о том, что гражданское общество является естественным элементом общественного развития.

«Чешская история была прервана сорока годами коммунизма (...), изменившего отношение общества к благотворительным организациям, которые когда-то – как и в Западной Европе – считались автономной частью общества [в течении периода между двумя войнами]» (Интервью С14)

Вина за такое положение дел лежит отчасти на самих ОГО, уделяющих мало внимания формированию положительного общественного мнения и скорее сосредоточенных на своей деятельности, чем на ознакомлении с ней общественности. Часто организациям не хватает финансовых ресурсов, организационных возможностей и навыков стратегического планирования.

В Интервью С2 описывается положение организаций, занимающихся адвокацией, чья работа за последние пару лет стала более сложной. Проблема заключается в том, что государство и его институты все меньше и меньше готовы выделять государственные гранты организациям, которые открыто их критикуют. Последний кейс организации «Город Прага» («City of Prague») (Arnika, 2018) указывает на политизацию процесса выдачи грантов, что ставит НКО, особенно маленькие, в сложную финансовую ситуацию и заставляет их искать дополнительные источники финансирования, по большей части у международных или частных доноров.

Следующим вызовом для организаций является непредсказуемая политическая, правовая и финансовая ситуация. Помимо этого, они сталкиваются с враждебностью со стороны крайних сил политического спектра. Третья проблема – слабое сотрудничество между организациями гражданского общества, особенно между признанными НКО и новыми низовыми организациями:

«Одна из самых больших проблем гражданского общества в Чешской Республике – это замкнутый на себе характер сектора и конкуренция между устоявшимися и недавно образованными организациями, что было особенно заметно в сфере работы с мигрантами после 2015 года» (Интервью С2)

Поддержка общества и общественное доверие к ОГО постепенно снижались после сентября 2014 года (CVVM, 2018)³⁴. Организации, занимающиеся международными делами,

стали больше внимания уделять ситуации «у себя дома» (Интервью С1), поскольку им пришлось объяснять общественности смысл своего существования.

Следующей проблемой стала зависимость многих чешских НКО от единственного источника финансирования, что подтверждают данные 2015 года (AVPO, 2016b). Один из информантов описал эту проблему следующим образом:

«После 1989 года, когда гражданское общество стало возрождаться, западные доноры и НКО предоставили новорожденным чешским НКО большую поддержку финансового, рабочего и организационного характера. Большое количество денег было вложено в сектор, который стал зависимым от источников легких финансовых ресурсов, основанных на грантах и проектных циклах. Однако после 2004 года западная помощь начала сокращаться, поскольку главная цель – вступление в ЕС/НАТО – была достигнута, и сектор гражданского общества Чехии, казалось, стал устойчивым» (Интервью С14)

Эта зависимость не способствовала поиску чешскими ОГО дополнительных источников дохода или развитию стратегий устойчивого развития. Экономический кризис 2008–2009 годов и промежуток между программами финансирования ЕС в 2013–2014 годах стали финансовым шоком для ОГО и подтолкнули их к поиску альтернативных источников финансирования, позволяющих диверсифицировать финансовый портфель. Некоторые ОГО начали инвестировать в более эффективные фандрайзинговые стратегии, в то время как другие стали более тесно работать с частным сектором. В целом, общее понимание, что управление финансами должно быть приоритетной задачей и что больше усилий следует посвящать стратегическому и устойчивому развитию, стало характерной чертой чешского гражданского общества.

Кроме того, в интервью С15 и С2 было отмечено, что ЕС, и международные доноры требовали от ОГО инвестиций в укрепление организационного потенциала и построение многосторонних коалиций. Согласно респонденту С15, это стало значительным дополнительным давлением на гражданское общество и *de facto* привело к «корпоратизации» сектора и созданию «квази-структур в обществе», например, в субгрантовых схемах Европейской комиссии.

«Это неоднозначно. С одной стороны, это понятно (...), но с другой, это ведет к созданию в странах-членах ЕС элитарных организаций с возможностью сотрудничества, что делает международное сотрудничество более сложным и трудно достижимым» (Интервью С15)

Наконец, на условия деятельности ОГО влияет ситуация на рынке труда, где наблюдается самый низкий с 1997 года уровень безработицы. Таким образом, иногда НКО трудно конкурировать с государством или частными работодателями, что сказывается на общем количестве наемных сотрудников третьего сектора. Это означает, что ОГО

34 Согласно исследованию Вавронь (Vavroň, 2017), 77% чехов признавали необходимость существования ОГО. Подавляющее большинство из них подтвердило важность организаций, работающих с детьми-инвалидами и больными детьми (83%), пожилыми (77%), больными и инвалидами взрослого возраста (71%); в то время как только 20% признавали их значимость в развитии региона и сообществ или в борьбе против коррупции (22%).

должны были принять меры по реформированию организационной структуры и финансового менеджмента (Интервью С4 и С11), чтобы удерживать и/или нанимать лучших специалистов на рынке труда. Несколько респондентов (например, в интервью С14) также пожаловались на недостаток на рынке труда специалистов в области законодательства по гражданскому обществу, управления проектами или бухгалтерского учета и связей с общественностью.

Решения: как организации гражданского общества отвечают на вызовы

Реагируя на новые условия, чешские ОГО использовали различные тактики, и в этом разделе мы представим некоторые примеры успешных подходов.

«Mej se k svetu»

Первый пример – инициатива «Познакомься с миром» («Mej se k svetu»), ставшая продолжением кампании, организованной чешским исследовательским центром Glropolis (Glropolis, 2018a) в 2015 году. Несколько респондентов (например, интервью С1 и С2) упомянули ее как пример эффективного сотрудничества между чешскими ОГО не только в рамках работы над достижением целей устойчивого развития ООН, но и в гораздо более широком плане. Эта платформа объединяет около 20 чешских сетей ОГО («платформа платформ»), которые в самом начале договорились об общей стратегии и целях и учредили основанный на общих ценностях подход.

Они использовали междисциплинарный и кросс-секторальный принципы («интегральный подход») для преодоления существующих барьеров при достижении амбициозной цели устойчивого развития. В настоящий момент платформа работает над внедрением новой стратегической программы устойчивого развития, озаглавленной «Чешская Республика 2030» (Government of the Czech Republic, 2016). Кампания стремится определять конкретные меры, установить измеримые точки отсчета для конкретных целей и укрепить сеть контактов и сотрудничества между чешскими ОГО. Как указал один из респондентов:

«Это инновационный способ, позволяющий лучше реагировать на негативные тенденции, размышлять над тем, как ведутся дискуссии по поводу третьего сектора или как чешские ОГО представляют себя общественности».

Практическая польза такой площадки в том, что она обеспечивает безопасное пространство для постоянного диалога, координации действий и коммуникации между ОГО, которые в обычных условиях не общались бы друг с другом, поскольку их рабочие задачи обычно не сводят их вместе. Однако принцип целей устойчивого развития ООН и устойчивого общества заключается в совместной работе ради лучшего будущего, которое может быть достигнуто только с помощью общих усилий, связей и синергии, вложенных в разделяемые всеми представления о будущем, несмотря на широкий круг текущих задач. В рамках встреч также ведется работа с чешскими государственными и политическими деятелями, а желающие берут на себя добровольные обязательства.

Данная платформа открыта для диалога с третьими лицами, включая бизнес или профсоюзы, что дает интересный пример скоординированных усилий, объединяющих все три сектора. Она может быть примером преодоления замкнутости на своих собственных делах, которая была названа одной из ключевых проблем чешского гражданского общества. Наконец, важная часть успеха этой инициативы связана с тем, что эта рабочая площадка не является тяжеловесной институционализированной системой и основана на регулярных встречах, которые проводит Glropolis, где участники общаются на равных.

Аналогично этому примеру, сеть организаций гражданского общества «Чешский совет детей и молодежи»³⁵ может рассматриваться как пример положительного опыта в связи с его эффективной работой по защите интересов чешской молодежи. Именно то, что эта сетевая структура представляет подавляющее большинство чешских ОГО, работающих с детьми и молодежью (большинство из них действуют на членской основе), делает ее позицию на переговорах с Министерством образования очень весомой, что может служить вдохновляющим примером для других организаций в Центральной Европе.

«Lepsi misto»

Вторым инновационным решением, разработанным в 2011 году чешской организацией Prostor Plus (Ptorstor Plus, 2018a) стало интернет-приложение «Лучшее место» («Lepsi misto»), нацеленное на улучшение гражданского участия в местном и региональном развитии с помощью интернет-взаимодействия по поводу общественных дел. Этот инструмент предлагает легкий и интерактивный способ решать повседневные проблемы в микрорайонах или городских поселениях. Для развития сообщества и обеспечения социальными услугами и материальной помощью очень важны доверие и хорошие рабочие отношения между гражданами и представителями, ответственными за предоставление соответствующих услуг, о которых граждане часто не имеют достаточной информации.

Prostor Plus разработала простую систему, позволяющую делиться информацией онлайн и получать помощь в форме соответствующей реакции властей. Приложение позволяет не только делать и отправлять фотографии, но и оставлять комментарии и обращаться к непосредственно ответственным за решение проблем представителям власти. Таким образом, проблемы можно решить быстрее и более эффективным образом. Частные компании с помощью этой системы могут легко выйти на связь, чтобы также предложить решения конкретной проблемы. Мэр Колина – города, где базируется Prostor Plus – Вит Ракусан дал такую оценку приложению: «Lepsi misto – это нечто совершенно выдающееся для чешских условий. Система отлично сделана и очень проста для пользователя. Это подарок для любого города, и в его интересах начать пользоваться этим инструментом».

Успешная работа проекта привела к его расширению, и приложение было принято на вооружение местными администрациями по всей Чехии, что доказало простоту и гибкость данного инструмента. Проект допускает любые поправки и может быть легко воспроизведен не только в Чехии, но и в любой части света на других языках. Например, данный проект уже запущен в школах, где дает возможность молодым людям быть услышанными и поощряет их воспринимать проблемы и их решения в духе демократии и гражданского участия (Prostor Plus, 2018b).

35 См. <http://en.crdm.cz/>

Примеры инновационных методов обеспечения финансирования

Третий набор успешных практик был применен проектом Gulag.cz – чешской организацией, занимающейся исторической памятью, особенно связанной с Восточной Европой и Россией. В рамках проекта этой организации несколько лет назад совместно с российской НКО «Международный Мемориал» и другими партнерами был разработан онлайн-музей ГУЛага (Gulag.cz, 2018), который стал второй наиболее успешной фандрайзинговой кампанией в чешском интернете.

Отвечая на вопрос о причинах успешности кампании, организаторы отметили уровень общественного интереса, который сопровождал кампанию в социальных медиа, популяризацию проекта в СМИ и общественную кампанию, информирующую граждан о проекте. Дополнительная ценность данной инициативы заключается в экспериментировании с различными источниками финансирования и обращении за дополнительными средствами к общественности.

В Интервью С4 респондент назвал взаимодействие с общественностью и индивидуальный фандрайзинг новыми областями стратегического инвестирования и описал свою работу по поиску финансирования начиная с периода кризиса в выдаче грантов 2013–2014 годов, который привел организацию к пониманию, что ей следует лучше использовать существующую сеть доноров и больше вкладывать в общение со своими сторонниками, в сервисы для сторонников и в профессионализацию отдела фандрайзинга. Благодаря партнерским отношениям с британской НКО, направленным на развитие знаний и возможностей организации, была внедрена маркетинговая тактика лидогенерации, предлагающая тщательно продуманный метод работы с индивидуальными донорами:

«Ядро метода заключается в базе данных наших контактов – людей, которые поддерживали нас раньше (...). Так, сегодня вместо проведения кампаний с целью получения финансовой поддержки раз или два в год, мы инвестируем в своих сторонников систематически (...), и это принесло нам почти 70% всех наших поступлений за прошлый год» (Интервью С4)

К сожалению, не все (особенно маленькие) организации могут воспроизвести этот прием работы из-за его первоначальных финансовых затрат, которые могут отнимать до 40% всех собранных средств. Однако, через два или три года это может привести к стабильному финансированию и меньшей зависимости от цикла грантового финансирования.

Хорошая практика устойчивого финансового менеджмента была упомянута в интервью С15 респондентом, чья организация последние пару лет находится в стратегических партнерских отношениях с частным субъектом. Эта модель, основанная на доверии и взаимном уважении равных партнеров, оказалась успешной в стабилизации финансового менеджмента и получении обратной связи по проводимой деятельности.

Международное сотрудничество организаций гражданского общества

Важно отметить, что подавляющее большинство организаций, с представителями которых проводились интервью, участвовали в международном сотрудничестве, хотя это не характерно для большинства чешских ОГО в целом. Как правило, чем-то естественными и даже желаемым оно является для ОГО, занимающихся защитой прав человека, экологией или научными исследованиями. Очевидно, что международная арена становится в настоящее время более значимой в связи с проблемами всемирного масштаба, такими как глобальное потепление, миграция, цели устойчивого развития или конфликты и усиление авторитаризма. Эти вопросы, особенно проблема миграции, выходят за рамки Чехии и очень заметны в общественном дискурсе и выступлениях политиков.

В качестве примера можно привести новые возможности, которые появились за последние 12 месяцев, включая «Призыв к созданию коалиции», предложенный недавно созданным фондом Civitates, благотворительной инициативой Сети европейских фондов в Брюсселе (2018). Главной целью стало усиление коалиций и поощрение общих местных и/или общенациональных действий. Кроме программ ЕС Europe for Citizens, Erasmus+ или Key Action3, еще одну возможность для будущего развития чешских организаций дает Фонд активных граждан (Active Citizens Fund) Исландии, Лихтенштейна и Норвегии, по поводу которого в настоящий момент ведутся переговоры (EEA Grants, 2018). Средства Норвежских фондов, оператором которых ранее был ресурсный центр чешских НКО NROS (NROS, 2016), в прошлом позволили развить потенциал чешских ОГО, работающих по непопулярным темам, социальной интеграции меньшинств, а также создать международные партнерские отношения с ОГО в странах-донорах.

Заключение и рекомендации

Чешское гражданское общество в 2018 году представляет собой смешанную картину. С одной стороны, здесь есть эффективные методы работы, инновационные идеи и позитивная энергия. Однако, с другой стороны, мы видим политическую, правовую и финансовую непредсказуемость, растущее число выступлений против ОГО, финансовые проблемы и высокую конкуренцию за лучшие кадры. Реальное положение дел чешского гражданского общества таково, что оно медленно, но верно приходит в упадок, хотя ситуация не столь критична, как в других странах Центральной Европы.

Летаргия и апатия в гражданском обществе также играют негативную роль, приводя к дальнейшему сокращению пространства гражданского общества. Поэтому необходимо осознание общих проблем, выражение солидарности, поиск ответов – в том числе на примере соседних стран – а также осознание потребности в развитии связей и совместной работы. Судьба чешского гражданского общества определится в ближайшие годы.

Рекомендации для политиков

- Политическое руководство Чехии должно решительно признать законное место и важность независимого гражданского общества как части демократического устройства страны, и в некоторых сферах – незаменимого партнера государственных институтов. Также важно поддерживать стратегиче-

ское развитие чешских НКО и предотвращать введение дополнительных обременяющих административных и правовых мер. Продвижению вперед может способствовать успешное внедрение правительственного документа «Государственная политика в отношении НКО на 2015-2020 годы». Особое внимание следует уделить правовым и финансовым условиям работы гражданского общества.

- Политическое руководство и должностные лица совместно с ОГО должны устанавливать партнерские отношения, каналы сотрудничества и коммуникации для более эффективного обмена взглядами и совместной работе. Рекомендуется институционализировать и далее сотрудничество в рамках Правительственного совета по неправительственным некоммерческим организациям и избегать ситуаций, в которых взаимодействие между государством и гражданским обществом целиком зависело бы от личности ответственного за это министра.
- Политическому руководству Чехии следует предлагать больше мер, стимулирующих поддержку социальной ответственности в частном секторе и устранять препятствия (например, налогообложение услуг, оказываемых рго вopo и пожертвований отдельных товаров) на пути чешских компаний, которые стремятся больше взаимодействовать с гражданским обществом ради общественного блага. В целом, следует уделять больше внимания сбору пожертвований и общественному вкладу в работу гражданского общества.
- Чешскому правительству следует на уровне ЕС выступать в поддержку облегчения доступа НКО к финансированию ЕС, особенно через эффективное наращивание потенциала и снижение уровня бюрократии. Должны быть введены положения для признания стоимости волонтерской работы в качестве со-финансирования. Также следует применять руководства Международной организации труда для оценки волонтерской работы при проведении регулярных оценок домохозяйств Чешским статистическим департаментом, чтобы получать результаты, сопоставимые с другими странами.

Рекомендации для организаций гражданского общества

- Чешским ОГО следует развивать более тесное сотрудничество, координацию и коммуникацию, включая более эффективную работу в сетевых структурах, чтобы решать общие проблемы и работать совместно в интересах общества. В качестве примера здесь может служить Чешский совет по вопросам детей и молодежи.
- Сектор ОГО в Чехии должен активно искать возможности привлекать к своей деятельности общественность с помощью информирования о своей работе, в том числе разъясняя, какие результаты она приносит, и чем она полезна обществу в целом. Коммуникационные стратегии ОГО должны распространяться не только на жителей столицы, но и на все регионы страны. С этой целью можно проводить публичные мероприятия, кампании и обсуждения или использовать другие способы взаимодействия с общественностью (включая фандрайзинг). Таким образом, ОГО могут укрепить свои позиции в обществе, что может способствовать большим достижениям и защите от политического давления.

- Важно, чтобы сектор ОГО привлекал к своей работе других субъектов общественной жизни (государственных деятелей, бюрократический аппарат, бизнес, общественных деятелей или интеллектуалов), которые признают его роль в обществе и способны защитить от возможных популистских атак. Публичная эффективная защита недостижима, если этим будут заниматься только сами ОГО.
- В области управления финансами рекомендуется не только следовать логике диверсификации источников финансирования, но и работать с государственными грантами, а также собирать пожертвования и создавать стратегические партнерские отношения с субъектами частного сектора, что может благоприятно сказываться на финансовой стабильности организации. Не следует бояться экспериментировать с новыми инструментами и методами сбора средств, включая краудсорсинг или метод лидогенерации, которые могут способствовать долговременному устойчивому развитию, несмотря на требуемые инвестиции в начале.
- Важно поддерживать коммуникацию и анализировать ситуацию в других странах Центральной и Восточной Европы, собирать информацию и делиться знаниями о лучших (и худших) методах работы с коллегами в соседних странах, чтобы учиться на их опыте.

Рекомендации для ЕС и международного уровня

- Важно, чтобы институты ЕС и государства-члены создавали предсказуемые, прозрачные и благоприятные условия для работы организаций гражданского общества. Также важно гарантировать возможности для развития и благоприятную среду для ОГО, и при необходимости выступать с критикой и вводить санкции против тех государств-членов ЕС, которые подавляют ОГО и ограничивают для них пространство действия, что мы можем наблюдать, например, в Венгрии.
- Должна быть введена предложенная программа «Права и ценности» (Rights and values programme³⁶, European Values Instrument)³⁷ для организаций гражданского общества в ЕС. Важно использовать этот новый финансовый механизм как можно эффективнее и обеспечить ему широкую область применения на местном и транснациональном уровне, а также равный доступ к нему для всех, включая маленькие низовые организации. Новая программа позитивна особенно потому, что она может предоставить дополнительные финансовые ресурсы, которые, однако, должны были бы быть доведены до уровня как минимум двух миллиардов евро, чтобы быть сопоставимыми с расходами ЕС на продвижение демократических ценностей в третьих странах³⁸.

Рекомендации для коммуникационной стратегии организаций гражданского общества

- Так как в общественных обсуждениях о гражданском обществе часто преобладает критика и отрицательные эмоции, чешским организациям следует предъявлять более позитивную программу действий и предлагать для общественного обсуждения положительные, в том числе личные, истории. Это особенно важно для долговременной мобилизации общественности в поддержку гражданского общества. Таким образом, необходимо отметить, что положительное информирование общественности и терпеливое разъяс-

яснение роли, работы и значения ОГО в Чехии является важной частью поддержания репутации сектора в обществе, и ее не следует недооценивать.

- Для чешских ОГО крайне важно общаться, координировать усилия, работать совместно и проявлять солидарность для отражения серьезных атак против представителей сектора. Здесь наиболее существенную роль должны играть сетевые связи ОГО. Также эффективными могут быть неформальные площадки для диалога и регулярное общение, позволяющие оказывать большее влияние на чешское общество. Формат обмена мнениями и информацией в кампании «Mej se k svetu» может служить хорошим примером применения подобных методов.
- Важно применять стратегическое мышление в отношении коммуникации. Не всегда наиболее продуктивным является обращение к общественности и критика представителей государственной власти, если есть возможность встретиться и обсудить ситуацию напрямую с ее участниками. Таким образом иногда можно предотвратить эскалацию конфликтов.

36 См. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-383_en

37 См. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180412IPR01607/eu-must-support-civil-society-organisations-promoting-european-values>

38 Как наилучшим образом использовать эту программу, см. здесь: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/making-the-most-of-the-european-values-instrument>

Источники

Литература

Arnika (2018). 'ODS, TOP 09 a ANO trestaji sve kritiky ztratom grantu. Podporu ztratily Arnika aAuto*Mat'. Available online: <http://arnika.org/ods-top-09-a-ano-trestaji-sve-kritiky-ztratom-grantu-podporu-ztratily-arnika-a-auto-mat>.

AVPO (2016a). 'Index udrzitelneho rozvoje občanského sektoru v Česke republice za 2015'. Available online: <https://www.avpo.cz/wp-content/uploads/2016/08/Zpr%C3%A1va-ROZVOJ-OB%C4%8CANSK%C3%89HO-SEKTORU-V-%C4%8CR-ZA-ROK-2015.pdf>.

AVPO (2016b). 'Neziskovsky sektor v roce 2016: Darilo se mu, je ale potřeba dbát na zvýšení důvěryhodnosti'. Available online: <https://www.avpo.cz/2017/neziskovsky-sektor-v-roce-2016-darilo-se-mu-je-ale-potreba-dbat-na-zvyseni-duveryhodnosti/>.

AVPO (2018). 'Vyjádření AVPO CR k výši dotací pro neziskový sektor'. Available online: <https://www.avpo.cz/2018/vyjadreni-avpo-cr-k-vysi-dotaci-pro-neziskovy-sektor/>.

Belokurova, E. et. al. (2016). *2016 Report on the State of Civil Society in the EU and Russia*, Berlin: EU-Russia Civil Society Forum e.V. Available online: https://eu-russia-csf.org/fileadmin/State_of_Civil_Society_Report/18_05_2017_RU-EU_Report_spaudai_Hyperlink_Spread.pdf.

Břešťan R. (2018). 'Peníze pro neziskovky. Největší dotace jdou na sport a sociální politiku, vede Fotbalová asociace,' Hlídací Pes. Available online: <https://hlidacipes.org/penize-pro-neziskovky-nejvetsi-dotace-jdou-na-sport-a-socialni-politiku-vede-fotbalova-asociace/>.

Česka justice (2017). 'Senát rusi ustanovení o statusu veřejné prospěšnosti. Neobsahovalo uzákoněný prospěch'. Available online: <http://www.ceska-justice.cz/2017/08/senat-rusi-ustanoveni-statusu-verejne-prospesnosti-neobsahovalo-uzakony-prospech/>.

Česka rada dětí a mládeže (2016). 'Publikace – Metodiky vydane v rámci projektu SAFE'. Available online: <http://crdm.cz/publikace/metodiky-vydane-v-ramci-projektu-safe/>.

Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic (2013). 'The Constitution of the Czech Republic'. Available online: <http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>.

CTK (2018a). 'Česke odbory chtějí konec levné práce a kratší pracovní dobu'. Available online: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/ceske-odbory-chteji-konec-levne-prace-a-kratsi-pracovni-dobu/1616151>.

CTK (2018b). 'Babis: Neziskové organizace mohou zadat o peníze'. Available online: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/babis-neziskove-organizace-mohou-zadat-o-penize/1662191>.

CTK (2018c). 'Vlada projednala poplatky z ubytování či zrušení karenční doby'. Available online: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/schillerova-navrhuje-uvolnit-penize-pro-neziskove-organizace/1661781>.

CVVM (2018). 'Tisková zpráva – Důvera k vybraným institucím veřejného života – brazen 2018'. Available online: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4580/f9/po180405.pdf.

Czech Council of Children and Youth (2018). Available online: <http://en.crdm.cz/>.

Czech Statistical Office (2012). 'Structure of Czech civil society sector according to the number of employees FTE in 2012'. Available online: http://cvns.econ.muni.cz/prenos_souboru/is/soubory/web/188-struktura-ceskeho-neziskoveho-sektoru-podle-zamestnancu-fte-v-roce-2012.pdf.

Czech Statistical Office (2017a). 'The Satellite Account of Non-Profit Institutions'. Available online: https://apl.czso.cz/nufile/SUNI%202005_2015%20popis%20EN%20171031.pdf.

Czech Statistical Office (2017b). 'Satellite account of non-profit institutions'. Available online: http://apl.czso.cz/pll/rocnka/rocnka.indexnu_en_sat.

Darujme.cz (2018). 'Soukromé darování v Česke republice za rok 2016'. Available online: <https://www.darujme.cz/clanek/soukrome-darovstvi-ceske-republice-za-rok-2016/>.

EEA Grants (2018). 'Active Citizens Fund'. Available online: <https://eeagrants.org/News/2017/Invitation-to-bid-Fund-Operator-for-the-Active-Citizens-Fund-in-Czech-Republic>.

Europe needs a pay rise (2018). 'Pay Rise'. Available online: <https://payrise.eu/>.

European Parliament (2018). 'EU must support civil society organisations promoting European values'. Available online: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180412IPR01607/eu-must-support-civil-society-organisations-promoting-european-values>.

European Union Agency for Fundamental Rights (2017). 'Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU'. Available online: <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>.

Glopolis (2018a). "'Mej se k světu' initiative". Available online: https://glopolis.org/en/_topic/mej-se-k-svetu.

Glopolis (2018b). 'Enhancing Capacities of the Měj se k světu Initiative'. Available online: https://glopolis.org/en/_project/enhancing-capacities-of-the-mej-se-k-svetu-initiative.

Government of the Czech Republic (2015). 'State Policy with Respect to NGOs for the Years 2015 – 2020'. Available online: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/statni_politika_EN.pdf.

Government of the Czech Republic (2016). 'Czech Republic 2030'. Available online: https://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/projekt-OPZ/Strategic_Framework_CZ2030.pdf.

Government of the Czech Republic (2017). 'Hlavní oblasti státní dotací politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2018'. Available online: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOAAP8FT4RP>.

Government of the Czech Republic (2018a). 'Analysis of Funding for Non-state Non-profit Organisations'. Available online: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/rozbor_2016_material_pro_web.pdf.

Government of the Czech Republic (2018b). 'Non-Governmental Organisations'. Available online: <https://www.vlada.cz/en/ppov/rnno/basic-information-45510/>.

Gulag.cz (2018). 'Gulag-online'. Available online: <http://www.gulag.online/?locale=en>.

Hospodarske Noviny (2018) 'Vlada snížila sumu vyčlenenou pro neziskové organizace na příští rok o půl miliardy. Oproti letosku ale neziskovky dostanou celkové víc, ujistuje Babiš'. Available online: <https://domaci.ihned.cz/c1-66228740-vlada-snizila-sumu-vyčlenenou-pro-neziskove-organizace-na-priští-rok-o-pul-miliardy-oproti-letosku-ale-neziskovky-dostanou-vic-ujistuje-babis>.

Nadace VIA (2016). 'Czechs are giving more and more: the volume of gifts is growing faster than the GDP'. Available online: <https://www.nadacevia.cz/en/2016/04/02/czechs-are-giving-more-and-more-the-volume-of-gifts-is-growing-faster-than-the-gdp/>.

Network of European Foundations (2018). 'Partnering for Impact'. Available online: <http://www.nef-europe.org/calls-for-proposals>.

Novotná K. and Kočí P. (2018). 'Kolik teče do neziskovek? Ministerstva posílají zlomek ze svých rozpočtů, hlavně sociálním projektem a sportu', iRozhlas. Available online: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/neziskove-organizace-sektor-financovani-skrty-vlada-andrej-babis-vydaje_1808280600_pek.

NROS (2016). 'Fond pro nestátní neziskové organizace 2009-14'. Available online: <https://www.fondno.cz/novinky/novinky/publikace-fond-pro-nestatni-neziskove-organizace-je-na-svete/>.

Prostor Plus (2018a). 'Lepší místo'. Available online: <https://www.lepsimisto.cz/>.

Prostor Plus (2018b). 'Lepší místo ve škole Kutná Hora'. Available online: <https://lepsimisto.info/ve-skole-kh/>.

RVNNO (2017). 'Průběžná informace o plnění úkolů připravit vládě předložit návrh státní podpory rozvoje firemního darování'. Available online: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/prubezná_informace_pro_web.pdf.

Salamon, L. M., & Sokolowski, W. (2018). The Size and Composition of the European Third Sector. *In The Third Sector as a Renewable Resource for Europe* (pp. 49-94). Palgrave Macmillan, Cham.

Sedláček M. (2018). 'Lidé loni odkázali neziskovkám téměř 58 milionu korun. Asi polovinu tvoří jediná závěť,' CT24.

Available online: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2487130-lide-loni-odkazali-neziskovkam-temer-58-milionu-korun-asi-polovinu-tvori-jedina-zavet>.

Stejna rodina (2018). 'Stejna rodina'. Available online: <http://www.stejnarodina.cz/>.

Svet neziskovek (2018). 'Uspory v neziskovych organizacich nebo plosne skrtani dotaci?'. Available online: <https://svetneziskovek.cz/lide/uspory-v-neziskovych-organizacich-nebo-plosne-skrvani-dotaci>.

USAID (2018). '2017 Civil Society Organization Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 21th Edition – September 2018'. Available online: <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>.

Za snadne darcovstvi (2018). 'Za snadne darcovstvi'. Available online: <http://www.snadnedarcovstvi.cz/en/>.

Zachran jidlo (2018). 'Zachran jidlo'. Available online: <http://zachranjidlo.cz/>

Zgut, E. (2018). 'Illiberalism in the V4: Pressure Points and Bright Spots'. *Political Capital and Friedrich Naumann Stiftung*. Available online: "http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/pc_fnf_v4illiberalism_pressurepoints_20180605.pdf"

Интервью

Интервью С1: общенациональная ОГО, права человека

Интервью С2: сеть ОГО, вопросы миграции

Интервью С3: общенациональный исследовательский центр, защита окружающей среды

Интервью С4: общенациональная ОГО-организатор кампаний, защита окружающей среды и экология

Интервью С5: региональная ОГО, социальные услуги

Интервью С6: общенациональная ОГО, социальные услуги

Интервью С7: общенациональная незарегистрированная ОГО, работа с молодежью и гражданское воспитание

Интервью С8: общенациональная ОГО, гражданское воспитание и работа с молодежью

Интервью С9: общенациональная ОГО, историческая память

Интервью С10: общенациональная ОГО, историческая память

Интервью С11: общенациональная ОГО, гражданское воспитание и историческая память

Интервью С12: общенациональная молодежная организация

Интервью С13: региональный спортивный клуб

Интервью С14: ресурсный центр для НКО, развитие сектора гражданского общества

Интервью С15: общенациональный исследовательский центр, воздействие на государственную политику

Интервью С16: общенациональный исследовательский центр, международная политика

Фокус-группа

Директор, исследовательский центр по национальным и международным делам

Директор по науке, исследовательский центр по национальным и международным делам

Сотрудник по вопросам политики, сеть организаций ОГО

Директор, национальный исследовательский центр по связям с общественностью

Румыния

- 93 Обзор состояния гражданского общества
- 96 Нормативно-правовая база и политические условия
- 98 Вызовы гражданского общества в Румынии
- 102 Решения: как организации гражданского общества отвечают на вызовы
- 104 Международное сотрудничество организаций гражданского общества: значение меняется?
- 105 Рекомендации
- 108 Источники

Румыния: низкий уровень доверия и неблагоприятные условия

Михаэла Ламбру и Андрей Добре

Обзор состояния гражданского общества

К переменам, ставшим возможными в Румынии после падения коммунистического режима в 1989 году, кроме прочего относится и возобновление работы организаций гражданского общества, и возникновение организаций разных новых типов. Динамика развития этих организаций тесно связана с политической, экономической и социальной эволюцией румынского общества за последние 28 лет.

Гражданское общество является движущей силой как румынской демократии, так и социального и экономического развития страны в целом. Согласно данным Министерства юстиции, в настоящий момент в Румынии действует более 100 тысяч организаций различных организационно-правовых форм – от ассоциаций и фондов, кооперативов и обществ взаимного кредита до профессиональных союзов и общественных движений. Такие ассоциации и фонды, известные как неправительственные организации (НПО), представляют собой наиболее развитый тип организаций гражданского общества. Они сыграли важную роль в укреплении либеральной демократии, верховенства права и рыночной экономики, способствуя усилению влияния граждан и активизации их общественного участия, одновременно представляя интересы разных социальных групп и общества в целом.

За почти три десятилетия румынское гражданское общество прошло несколько этапов развития. Начало 1990-х годов отмечено возрождением организаций гражданского общества: ассоциаций и фондов, политически независимых организаций, обществ взаимопомощи и независимых профсоюзов. Только появившись, такие организации развивались в сложных условиях негативного наследия коммунизма, устаревшей и отсталой нормативно-правовой системы, общественного недоверия и скептицизма, ведущих к низкому уровню гражданского участия. Первые годы после начала 1990-х годов можно назвать «периодом оппозиции» для ОГО, когда они выступали против отсутствия демократических ценностей и методов работы политического руководства, пришедшего к власти в результате победы на первых демократических выборах 1992 года.

В период 1996–2000 годов ОГО стали действовать более консолидировано и добились больших успехов в модернизации законодательства, регулирующего работу сектора общественных организаций. ОГО получили значительную поддержку со стороны многих международных доноров, как частных, так и государственных (Фонд Сороса, UNAID, USAID, гранты EU, EEA и др.). Парламентские выборы, начиная с 1996 года, также способствовали развитию и консолидации ОГО. На выборах 1996 года их активная деятельность внесла значительный вклад в победу Демократической Конвенции Румынии (Democratic Convention of Romania, ДКР). Оказавшись у власти, ДКР и президент пригласили ОГО участвовать в процессе проведения структурных политических, институциональных, правовых и административных реформ – и в процессе ускорения демократизации в целом. Были приняты стратегические решения, сформировавшие отношения между ОГО и правительством, а во многих государственных учреждениях были созданы специальные структуры, занимающиеся развитием сотрудничества и партнерских отношений с ОГО.

В период между 2000 и 2007 годами сектор ОГО играл активную роль в процессе вступления Румынии в Европейский союз. Этот этап развития сектора прошел под знаком внимания к качеству государственного управления и интеграции с ЕС. Были приня-

ты законы о свободном доступе к публичной информации (Закон № 544/2001) и о прозрачности при принятии решений (Закон № 52/2003), которые облегчали работу организаций гражданского общества и делали их деятельность более заметной. ОГО играли важную роль в процессе построения системы социальной защиты смешанного типа.

Вступление Румынии в ЕС в 2007 году значительно повлияло на сектор ОГО. В качестве партнеров организации гражданского общества участвовали в работе по проведению структурных реформ во многих областях. Финансовая поддержка со стороны ЕС была чрезвычайно важна для профессионализации работы многих ОГО. Доступ к финансированию стал проблемой для многих организаций, поскольку большинство остальных международных доноров в связи с вступлением страны в ЕС сократило свою финансовую и техническую поддержку, как и ожидалось. ОГО и органы государственной власти (центральные и местные) должны были учиться работать совместно для того, чтобы удовлетворять потребность общества в более качественных услугах. Процесс адаптации не всегда шел гладко и основывался на общем согласии. ОГО часто критиковали низкий административный и политический потенциал правительства и его глубоко укоренившуюся коррумпированность.

Когда во время электоральной кампании 2008 года созрело понимание важности диалога с политическими партиями о качественном государственном управлении и партнерских отношениях, была создана Коалиция за качественное управление и партнерство с ассоциациями (Coalition for Good Governance and Partnership with Associations). Коалиция опубликовала платформу из десяти пунктов, адресованную кандидатам на выборах. В документе поднималась проблема эффективного государственного управления, под которым подразумевалось усиление представительной демократии, поддержка социальной экономики, усиление subsidiarity и децентрализации предоставления общественно важных услуг, инвестирование в образование и устойчивое развитие, выработка последовательных законодательных норм по государственному финансированию сектора ОГО. Однако на это приглашение к диалогу не ответил ни один из политиков.

Первые признаки того, что критическая масса граждан недовольна коррупцией, проявились во время массовых протестов 2012-2013 годов, направленных против компании Rosia Montana Gold Corporation и коррупции на высшем уровне. После 2015 года отношения между правительствами и ОГО стали напряженными. ОГО обвиняли в том, что они представляют «иностранные интересы», направленные на дестабилизацию законно избранной власти. ОГО заняли еще более критическую позицию по отношению к правительству, освещая его повсеместную коррумпированность и злоупотребление властью.

Критической точкой общественного недовольства стала трагедия в ночном клубе Colectiv, где при пожаре погибло много молодых людей. Массовые протесты против коррупции привели к отставке правительства. К власти пришло правительство технократов, и одним из его первых решений было создание Министерства консультаций с общественностью и гражданского диалога. Программа действий этого Министерства включала вопросы прозрачности в процессе принятия решений, более качественного учета общественного мнения и учреждения сателлитных счетов для «третьего сектора».

В 2016 году в стране прошли выборы, и Социал-демократическая партия вернулась к власти. Взаимное недоверие и напряженные отношения между правительством и гражданским обществом продолжились. В январе 2017 года вспыхнули массовые протесты, ставшие результатом возмущения граждан в связи с решением правительства

изменить Уголовный кодекс и уменьшить наказание за злоупотребление властью и некоторые коррупционные действия. Многие организации гражданского общества поддержали эти протестные акции. Этот этап в отношениях между ОГО и правительством отмечен массовыми демонстрациями и политическими скандалами. Одним из наиболее популярных стал лозунг «Коррупция убивает».

Размер сектора ОГО

Большинство организаций гражданского общества зарегистрированы как ассоциации (их называют неправительственные организации, НПО). В Проекте сравнительного исследования некоммерческих организаций института Джона Хопкинса (Johns Hopkins Comparative Non-profit Project) некоммерческий сектор Румынии в начале 1990-х годов описывался как один из «самых маленьких некоммерческих секторов Восточной и Центральной Европы» (Salamon et al., 2000; Salamon et al., 1999). В то время как в 1990-е годы размер сектора был относительно невелик, в период с 2000 по 2014 год количество ассоциаций и фондов выросло почти в четыре раза.

Согласно данным Национального института статистики (National Institute of Statistics), в 2015 году в стране было 42707 активных организаций, где работало 99774 сотрудников. Среднее количество сотрудников некоммерческих организаций – 2,34 человека, их большинство полагаются на работу волонтеров. Несмотря на численный рост сектора общественных организаций за последние 15 лет, ассоциации и фонды распределены по территории страны неравномерно – их концентрация выше в урбанизированных районах (приблизительно 75%) и в более экономически развитых регионах (55% ассоциаций и фондов работают в трех наиболее развитых регионах) (CSDF, 2017, p. 22-23). Вследствие неравномерного распределения ассоциаций и фондов по территории страны, уровень доступности услуг неодинаков, при этом менее всего они доступны в регионах с наиболее сложными социальными проблемами – в сельских и экономически неблагоприятных областях.

В последние годы проблемой для некоммерческого сектора является поиск финансирования для своей деятельности (Lambgu & Vamesu, 2010; CSDF, 2017). Источниками финансирования для большинства НПО являются гранты, за ними следует спонсорская поддержка и пожертвования, и в меньшей степени – контракты с органами государственной власти (CSDF, 2017). Еще одной возможностью получить финансовые средства, помимо традиционных (гранты, спонсорская поддержка, субсидии, пожертвования, членские взносы и т.д.), стало развитие экономической деятельности. В результате мер по стимулированию экономической деятельности ассоциаций и фондов, количество таких организаций увеличилось за последние 15 лет на 5302 (12% всех действующих ассоциаций и фондов) с числом сотрудников 13117 (13% сотрудников ассоциаций и фондов) (CSDF, 2017, p. 96-97).

Главная деятельность ассоциаций и фондов – предоставление общественных нелицензируемых услуг (например, работа с молодежью, услуги в области культуры и т.п., 42%), лицензируемых услуг (например, социальное обслуживание, здравоохранение, консультирование, профессиональное обучение и т.п., 36%), адвокаты и наблюдение за государственной политикой (30%), местное развитие (26%) (CSDF, 2017, p. 31). Всего 19% организаций работает на общенациональном уровне, 13% на региональном уровне, 21% на уровне административного округа, 27% на местном уровне в урбанизированных районах и 15% на местном уровне в сельской местности (CSDF, 2017, p. 31).

Среди сфер деятельности организаций гражданского общества – социальные вопросы, образование, культура, защита окружающей среды, спорт и отдых, здравоохранение, развитие местных сообществ, туризм, права человека. Большинство ассоциаций и фондов работает в области социальных проблем и благотворительности (21%), спорта (19%), образования (13%) и культуры (12%) (CSDF, 2017, р. 27). Большинство активных ассоциаций и фондов расположено в наиболее развитых регионах страны – в Бухаресте и регионе Илфов, в центре и на северо-востоке страны.

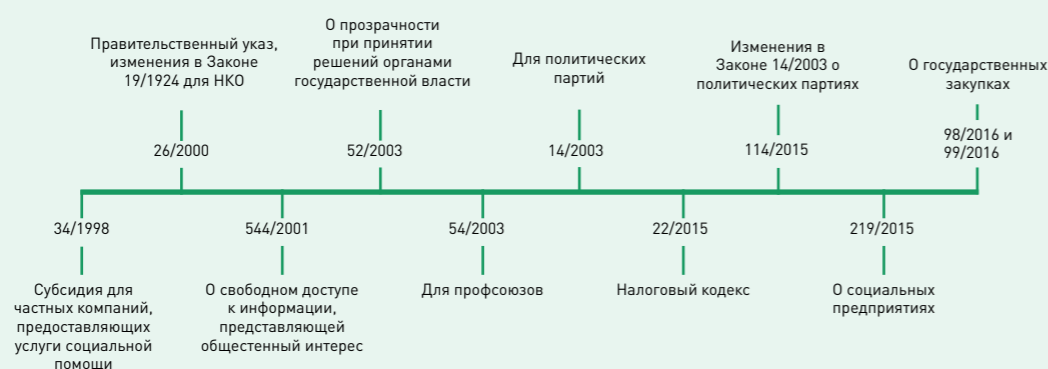
Благотворительность – еще один важный источник финансовых поступлений, в то время как государственные средства (государственные гранты и субсидии, контракты с органами государственной власти и использование 2% налогового вычета) становятся все более надежным источником финансирования для организаций небольшого и среднего размера (Lambgu, Vamesu, 2010; CSDF, 2017, р. 79, р. 96). Наиболее важным источником поступлений остается ЕС, в основном эти средства направляются через Европейский социальный фонд, которым управляют органы государственной власти Румынии. ОГО в существенной мере зависят от политики и управленческих возможностей правительства, но контрактные отношения с правительством часто бывают проблематичными. Задержки в заключении договоров или покрытии расходов, слабый процесс оценки проектов, закрытие программ финансирования становятся все более частыми явлениями (CSDF, 2017, р. 79-83).

Нормативно-правовая база и политические условия

Деятельность каждого типа организаций гражданского общества регулируется особым законом. Например, профсоюзы действуют на основании Закона № 54/2003, а политические партии руководствуются Законом № 114/2015. Законодательство в отношении учреждения и деятельности разных типов ОГО, таких как ассоциации, фонды и объединения (НПО) основывается на правительственном указе № 26/2000.

На протяжении более 80 лет законодательные нормы, которые регулируют деятельность НПО, не менялись, будучи закрепленными в Законе № 19/1924. Политические, экономические и социальные преобразования после 1990 года привели к необходимости разработки, пересмотра и совершенствования законов и нормативной базы работы ассоциаций и фондов.

График 1. Принятие основных и производных законодательных актов, регулирующих деятельность ОГО в Румынии



Правительственный указ № 26/2000 дал новые определения ассоциациям и фондам, существенно ограничив любое вмешательство в их деятельность государственной власти, и сократил количество лиц, необходимых для регистрации ассоциации, с 20 до трех человек. В законодательство были внесены новые элементы, отражающие меняющуюся обстановку и потребность в более гибкой и современной нормативно-правовой базе. Новое законодательство прямо предусматривало возможность ассоциаций и фондов вести экономическую деятельность. В закон была также включено понятие статуса общественной значимости и создан Национальный реестр ассоциаций и фондов (Associations and Foundations National Register), находящийся в ведении Министерства юстиции. Статус общественной значимости демонстрирует признание отличия деятельности некоторых организаций и их услуг обществу, что дает им право на помощь со стороны властей.

Также для правовых условий работы ассоциаций и фондов важны производные нормативные акты. Так, недавно румынское правительство выдвинуло законодательную инициативу, которая может ограничить доступ ОГО к частным пожертвованиям. Налоговый кодекс 2018 года предусматривает изменения, согласно которым получение денег от частных лиц и компаний станет сложнее: нужно будет заполнять большее количество форм и предоставлять больше данных; предложение предусматривает, что каждое НПО должно публиковать в «Официальном мониторе» информацию о всех пожертвованиях, включая личные данные и сумму, пожертвованную каждым донором. В результате, и компаниям станет сложнее вести спонсорскую деятельность.

Другим важным изменением в законодательстве в посткоммунистический период стало появление государственно-частного партнерства и развитие системы социальной защиты смешанного типа. Отправной точкой стал Закон № 34/1998, регулирующий выделение государственных субсидий для частных компаний и организаций, предоставляющих социальную помощь населению. Этот Закон дал возможность многим ассоциациям сотрудничать и выстраивать партнерские отношения с государственным сектором, и за ним последовали другие законы и указы правительства, создающие условия для государственно-частного партнерства и социальных контрактов в различных областях. Несмотря на это, почти 20 лет спустя использование инструментария государственно-частного партнерства и управленческий потенциал органов государственной власти остается ограниченным. Сейчас эти законы находятся в процессе пересмотра.

После 2010 года, когда финансовый кризис повлиял на развитие социальных программ и проектов, ОГО стали для продолжения своей работы уделять больше внимания предпринимательской деятельности. В июле 2015 года, после четырех лет общественных обсуждений и борьбы, был принят закон о социальном предпринимательстве.

В 2016 году было реформировано законодательство о госзакупках для приведения его, в соответствие с нормами ЕС, что было полезно для НПО, заинтересованных в продвижении и развитии общественно значимых услуг. В закон были внесены положения, касающиеся социальных вопросов и зарезервированных (отложенных) контрактов, но их применение остается ограниченным.

Принятие Общего регламента ЕС по защите персональных данных (EU General Data Protection Regulation, GDPR) способствовало защите цифровых прав граждан, но для многих организаций гражданского общества, которые тоже должны соответствовать строгим стандартам по сбору и использованию конфиденциальных данных, это обернулось дополнительным финансовым и административным бременем.

Неудовлетворительная ситуация сложилась и с представительством ОГО в государственном Экономическом и общественном совете (Economic and Social Council). Многие годы ОГО не могли в нем участвовать из-за неправильной трактовки закона, предусматривающего присутствие в Совете 15 членов от гражданского общества. Но наконец, в 2017 году сектор ОГО получил свое представительство в этом Совете. Сходные ситуации существуют и в отношении назначения представителей ОГО в Высший совет магистратуры (Supreme Council of Magistracy), Национальный совет по аудио-визуальному контенту (National Council of Audio-visual), а также в правления государственного (общественного) радио и телевидения (CSDF, 2017).

На развитие политической и общественной среды, благоприятной для развития ОГО, повлияли структурные изменения в таких стратегических областях, как государственное управление на национальном и местном уровне, реформы экономики и социальной политики. Закон № 544/2001 о свободном доступе к информации, представляющей общественный интерес, и об обязательности общественных обсуждений по требованию граждан является хорошей платформой для работы ОГО по отстаиванию общественных интересов. Однако реализация законодательства, направленного на усиление прозрачности, по-прежнему вызывает сомнения.

Информированность о многих законах остается недостаточно широкой, и их влияние ограничено. Данные исследований демонстрируют, что органы государственной власти медленно отвечают на запросы о предоставлении информации со стороны граждан, и иногда граждане и ОГО обращаются в суды, чтобы суд вынес решение о предоставлении информации и проведения общественных обсуждений. В последнем выпуске «Барометра лидеров НКО» (NGO Leaders` Barometer), издаваемом Фондом развития гражданского общества (Civil Society Development Foundation, CSDF), приводятся данные о том, что «в 2015 году 21% организаций как минимум один раз запрашивали публичную информацию, а 13% направляли письменные запросы на проведение общественных обсуждений». В данном отчете также отмечается, что «такое же количество организаций не знают положений этих законов» (CSDF, 2017, p. 102).

Вызовы гражданского общества в Румынии

В стране существует консолидированный сектор общественных организаций, который сталкивается с серьезными вызовами.

Проблемы, связанные с долгосрочным финансированием

Организации всех видов сталкиваются с проблемой получения долгосрочного финансирования. Финансовые проблемы были всегда, но после вступления страны в ЕС разнообразие источников финансирования ОГО существенно сократилось из-за массового ухода важных международных доноров.

«Систематическая нехватка средств сильно повлияла на сектор. Одинаково ослаблены как НПО, предоставляющие социальные услуги, так и организации, борющиеся со злоупотреблениями и отстаивающие общественные интересы» (Интервью R04)

Членство в ЕС дало румынским ОГО новые возможности, особенно в области финансирования и контактов в Европе, но также создало и трудности. После ухода почти всех неевропейских доноров после 2007 года, румынское правительство стало наиболее важным источником финансирования программ и работы ОГО, хотя отношения между государством и ОГО недостаточно прочны, а последовательность государственной политики в отношении ОГО крайне важна.

Помимо ограниченного политического и управленческого потенциала румынских правительств при использовании финансирования ЕС, после 2009 года ОГО столкнулись и с последствиями экономического кризиса. Несколько государственных программ и программ структурных фондов ЕС были отложены или закрыты. В ответ на это ОГО стали развивать предпринимательскую деятельность.

«[Появились] трудности в получении европейского финансирования из-за бюрократии и крайне длительного процесса оценки (например, шесть месяцев проходило между одобрением проекта и подписанием контракта и более девяти месяцев – между одобрением проекта и получением первого транша). Это вызывает задержки в реализации проекта, трудности финансового прогнозирования, создает чувство неуверенности у сотрудников» (Интервью R05)

Сектор ОГО нередко выражает озабоченность по поводу недостатка финансирования. Недавно были представлены планы по государственной финансовой поддержке государственно-частного партнерства в области оказания социальных услуг с очень небольшим бюджетом (около 0,03% государственного бюджета на социальную помощь в 2016 году). Практика социальной ответственности бизнеса находится на начальной стадии развития, а получение денег от граждан плохо регулируется законом и потому трудноосуществимо на практике. Интересам развития некоммерческого сектора послужило принятие «Закона 2%» (Закон № 371/2003, согласно которому налогоплательщики могут направить до 2% ежегодного подоходного налога на поддержку некоммерческих организаций, церквей и частные стипендии). Этот закон дал положительные результаты. Многие маленькие НКО используют «Закон 2%» для поддержки своей работы.

Проблемы, связанные с изменением нормативно-правовой базы и тенденцией к бюрократизации

Многие ОГО критикуют частые и непредсказуемые изменения в законодательстве, которые сказываются на эффективности их работы. В неустойчивом правовом поле трудно развивать организационную стратегию. Управленческие решения принимаются ситуативно, в попытках угнаться за изменениями в законодательстве. Примером может служить неблагоприятная для ОГО реформа Налогового кодекса. Другим примером являются множество предложений по изменению указа Правительства № 26/2000.

«Частые законодательные изменения и неясные формулировки законов сделали закупочные и финансовые процедуры намного более сложными и затянутыми» (Интервью R05)

«...главной проблемой были многочисленные попытки правительства изменить законодательство, регулирующее работу сектора гражданского общества. Большинство предстоящих изменений вводят обременительные процедуры отчетности и включают возможности более легкой ликвидации НКО третьими сторонами» (Интервью R06)

Другой важный вопрос связан с отсутствием у правительства стратегического представления о роли ОГО в системе социальной защиты смешанного типа. Хотя у государственно-частного партнерства между правительственными институтами и ОГО в области оказания общественно значимых услуг есть хорошо отлаженная правовая основа, разработка последовательной, предсказуемой и ориентированной на потребности граждан системы не ведется ни на государственном, ни на местном уровне. За более чем два десятилетия ОГО начали играть более заметную роль в системе социальной защиты как исполнители услуг, но, несмотря на это, они остаются на задворках этой системы, беря на себя риски и представляя интересы без постоянной и последовательной государственной поддержки. Подобно другим странам Восточной и Центральной Европы, Румыния двигалась медленно и непоследовательно в проведении реформ по модернизации государственных услуг, создающей более благоприятные условия для работы ОГО в условиях системы социальной защиты смешанного типа.

Правительства социал-демократов, особенно после 2016 года, оказались неспособны содействовать развитию финансовой стабильности и использовать преимущества экономического роста. Кажется, что многие решения принимаются по политическим или электоральным мотивам, без анализа оказываемого ими влияния. Многие НПО отметили, что на них негативно сказались внезапные изменения в налоговом законодательстве, связанные с частными пожертвованиями и заработной платой, изменения структурного финансирования, законодательства о специализированных НПО и процедур общественных обсуждений.

«Закон, предполагающий новые и обременительные требования по финансовой отчетности для НПО, снова ведет к дополнительной бюрократизации, что увеличивает риски санкций или ликвидации [организации]. Также предполагается снижение участия НПО в процессах принятия решений на основании закона, содержащего новые ограничения для НПО при вхождении в официальные совещательные структуры» (Интервью R04)

Проблемы, связанные с текущими политическими и социальными условиями

В первые два десятилетия после падения коммунистического режима казалось, что политические, управленческие, экономические, административные, законодательные реформы идут успешно, но в последние несколько лет ситуация изменилась на противоположную. Возникшие проблемы различны – от законодательных изменений до бюрократических издевательств, от резких политических заявлений до стратегий сдерживания или блокирования сотрудничества. Правительство пытается ограничить доступ ОГО к общественному пространству.

Это свойственно не только Румынии, примеры этого можно найти и в других странах, например, в Венгрии, где с 2017 года сектору НКО навязывают клеймо «иностранный агент», ссылаясь особенно на Джорджа Сороса. Это видение политического руководства распространяется через основные средства массовой информации, подконтрольные правящим политическим партиям. Делаются попытки изображать наиболее эффективно работающие НКО «врагами народа». Повышенное внимание уделяется НКО, поддерживающим антикоррупционный процесс и обеспечение верховенства права. Эти НКО, названные врагами, становятся мишенями клеветнических и очерняющих кампаний, проводимых с помощью пропагандистского «арсенала» правительства. Кампании в СМИ делают своей мишенью не только НКО, но и их сотрудников.

Также предпринимались формальные и неформальные попытки ограничить свободу мирных собраний и протестов.

«Правительственные чиновники публично угрожали активистам во время недавних протестных акций. Городская администрация Бухареста отказалась дать разрешения на некоторые собрания граждан по очевидно надуманным причинам» (Интервью R04)

Кажется, что за последние несколько лет отношения между правительством и ОГО зашли в тупик – нет никаких существенных признаков, указывающих на положительные изменения в отношениях. В посткоммунистическом обществе, характеризующемся низким уровнем доверия и сложными условиями развития ОГО, коррупцией и слабым потенциалом государства, будущее ОГО кажется нелегким. Похоже, что это стало характерной чертой данного региона.

«За последние 12 месяцев политический дискурс, направленный против НКО, усилился (похоже на Венгрию, но не столь радикально). Существует сильная поляризация мнений, раздается больше (и более громких) голосов со стороны большинства, меньшая терпимость проявляется в отношении меньшинств, больше националистических тем и речей, меньшее количество НКО имеют ресурсы публично отстаивать свою повестку (борьба с коррупцией, права человека и т.д.)» (Интервью R02)

Последствием этой деградации политической среды для ОГО стало торможение инициатив по продвижению общественных интересов. Несмотря на успехи в адвокации в прошлом, значительно повлиявшие на жизнь граждан и демократию в Румынии, последние несколько лет отмечены частыми случаями нарушения принципов прозрачности и доступа к публичной информации. ОГО сообщают о частых случаях, когда государственный бюджет принимается без обсуждения с общественностью или представления прозрачной информации.

Решения: как организации гражданского общества отвечают на вызовы

ОГО приходится сталкиваться с рядом проблем – финансовых, юридических, политических. Нередко трудности воспринимаются ОГО как возможность переосмыслить свою миссию и стратегии ее достижения, развивая инновационные подходы, направленные на предоставление доступных услуг целевым группам, или как возможность повысить свой статус и диверсифицировать источники финансовых поступлений:

«Фандрайзинг и предоставление платных услуг, таких как обучение, консультирование и т.д., составляет большую часть поступлений организации» (Интервью R04)

«Организации гражданского общества более 15 лет были озабочены диверсификацией источников финансирования и популяризацией филантропии. Представители ОГО активно участвовали в рабочих группах и инициативах по адвокации, нацеленных на внедрение законодательных и политических изменений и на предотвращение негативных для работы гражданского общества событий. Для работы над общими проблемами были созданы сетевые НКО» (Интервью R05)

«Возможным решением этих проблем было бы увеличение финансирования работы местных ОГО и инвестиции в создание потенциала низовых НКО и местных инициативных групп» (Интервью R06)

Еще одна практическая стратегия сектора в диверсификации источников финансирования состояла в успешной борьбе за принятие нового закона о социальном предпринимательстве, которая велась начиная с 2005 года. Десять лет спустя, социальные предприятия получили юридический статус, открыв возможности и для предпринимательской деятельности ОГО (Lambri & Vamesu, 2010; CSDF, 2017). Социальные предприятия стали создаваться при поддержке ассоциаций и фондов для достижения общественных целей, т.е. помощи сообществу или конкретным группам нуждающихся посредством экономической деятельности. Однако в прошлом году правительство выпустило чрезвычайный указ, который разрушил такую модель бизнеса: были отменены налоговые стимулы, благодаря которым компаниям, не обеспечивающим достаточного количества рабочих мест для инвалидов, было выгодно покупать продукцию организаций, которые обеспечивают защищенные рабочие места для инвалидов. Социальная экономика стала жертвой общей деградации среды.

Еще одной проблемой для ОГО является качество диалога и сотрудничества с политическими деятелями и чиновниками. На ОГО оказывает влияние институциональное окружение, которое определяет их природу и роль в обществе. Социальное и экономическое значение ОГО основано на политической культуре и на уровне поддержки их со стороны государства. В связи с важностью диалога с политическими партиями и чиновниками о качественном управлении и партнерстве, румынские ОГО с середины 1990-х выступали за выстраивание инфраструктуры сотрудничества с помощью благоприятной нормативно-правовой базы. Это был длительный и сложный процесс, который до сих пор не завершен.

Еще одна категория проблем связана с участием ОГО в формировании государственной политики в качестве представителей разнообразных общественных интересов. Здесь ОГО сталкиваются с еще более тяжелыми испытаниями: с одной стороны, есть правительство с низким административным и политическим потенциалом и частично реформированный государственный сектор; а с другой – сектор гражданского общества с ограниченными возможностями адвокации (например, ограниченным знанием о выстраивании и поддержке сетей контактов для адвокации и т.д.). В результате, большинство усилий по продвижению общественных интересов и гражданского участия по-прежнему разрозненны.

Стратегии ОГО, связанные с этой проблемой, сконцентрированы на совершенствовании лидерских и управленческих качеств, инвестировании в исследования государственной политики в определенных областях и в развитие навыков адвокации в целом:

«У нас есть продолжительный тренинг по управлению и лидерству, который мы разработали с Concordia, он называется Concordia Academy. Он способствует развитию лидерских качеств» (Интервью R02)

Concordia Academy – проект, осуществленный организацией Concordia Romania в партнерстве с двумя НКО из Болгарии и Австрии для совершенствования навыков и обучения специалистов. Главная цель – усилить возможности организаций, предоставляющих социальные услуги, и качество самих услуг с помощью развития обучающих программ, адаптированных к условиям Центральной и Восточной Европы.

«Фонд создал сильную команду, занимающуюся не только развитием проектов и предоставлением услуг, но и научными исследованиями и адвокацией – команду высокомотивированных и квалифицированных специалистов, принимающих участие в процессе принятия решений и способных к стратегическому мышлению. Это главный капитал и ресурс для снижения рисков и угроз» (Интервью R05)

В опросе «Барометра лидеров НКО» («NGO Leaders' Barometer») 30% респондентов ответили, что адвокаты входят в задачи их организации. Больше всего организации заинтересованы в создании благоприятной среды для своей работы и увеличении финансирования своих программ (19%). Кроме того, 16% респондентов упомянули эффективное управление и большую прозрачность в формировании государственной политики (CSDF, 2017, p.110).

«Существуют небольшие организации, у которых есть такие программы. Например, у Независимого журналистского центра (Independent Journalism Centre) есть программа журналистской грамотности, а у организации Funky Citizens есть проекты противодействия лживым новостям. Есть еще маленькие ассоциации, занимающиеся расследовательской журналистикой» (Интервью R02)

Отношения со средствами массовой информации также является частью стратегии сохранения работоспособности организаций гражданского общества. При проведении многих общественных кампаний СМИ играли важную роль в информировании и

мобилизации граждан для борьбы с коррупцией, защиты окружающей среды и противостояния дискриминации. Согласно «Барометру лидеров НКО», 45% респондентов заявили, что СМИ с разной степенью активности содействовали деятельности их организаций. Но даже там, где имеются прочные связи со СМИ, правительство делает попытки заклеймить НКО как врагов общества.

Онлайн-общение и мобилизация – главный инструмент НКО, и он способен снижать риски и уменьшать проблемы, создаваемые ангажированными СМИ.

«Налицо более активное участие граждан в общественной жизни (примером могут служить недавние мирные протесты против правительства) и все более открыто высказывающийся частный бизнес (больше примеров поддержки НКО, больше публичных высказываний своей позиции в отношении актуальных для НКО вопросов, таких как верховенство права и противодействие коррупции)» (Интервью R06)

«Становится все легче анализировать участие и мобилизацию и разрабатывать стратегии» (Интервью R07)

Международное сотрудничество организаций гражданского общества: значение меняется?

Многие организации сотрудничают с европейскими и международными коалициями и организациями, и в результате получают более четкую идентичность, растущий управленческий потенциал и интерес к отстаиванию общественных интересов.

Румынские ОГО заинтересованы в сотрудничестве в таких областях, как социальное обслуживание, охрана окружающей среды, общественное участие, ресурсные центры. Наличие международных контактов представляется дополнительным преимуществом:

«Международное сотрудничество хорошо развивается. Мы активно участвуем в Европейской сети организованных сообществ (European Community Organizing Network, ECON); последние шесть лет совместно с партнерской организацией из Соединенных Штатов мы реализуем программу обмена, программу мобилизации общества. Мы разрабатываем и внедряем совместные проекты в этом регионе уже несколько лет» (Интервью R04)

«Фонд имеет обширный опыт в управлении программами, работе в партнерстве с организациями гражданского общества и органами государственной власти на национальном и международном уровне, (...) есть партнерские отношения с академическими институтами по всей Европе. Являясь членом различных коалиций и сетевых структур, он также связан с важными инициативами по отстаиванию общественно-значимых вопросов по всей Европе» (Интервью R05)

«Мы являемся членами многих Европейских сетевых структур и коалиций (...) международное сотрудничество позитивно влияет на нашу основную работу» (Интервью R06)

Рекомендации

Несмотря на десятилетия инвестиций в румынское гражданское общество и создание эффективного государственного управления, очевидны признаки отката назад в построении ясной и способствующей росту экосистемы для гражданского сектора. Правительство не является для ОГО тем партнером, который поддерживает его и вносит вклад в развитие общества и укрепление демократических ценностей. Государство старается расширить свои полномочия регулятора и контроль над ОГО. Заявления со стороны ключевых фигур в правительстве демонстрируют, что правительство пытается разрушить сектор гражданского общества и ограничить участие граждан в общественной жизни – по крайней мере, в той части, которая финансируется Джорджем Соросом, а это наиболее важные неправительственные организации. *«Мне не нравится господин Сорос. Этот человек, его фонды и структуры финансируют зло в Румынии»*, – заявил лидер Социал-демократической партии Ливиу Драгня (Liviu Dragnea) в телевизионном шоу в январе 2018 года³⁹.

ОГО сталкиваются с целым рядом трудностей. Недостаток финансовых ресурсов, сокращение источников финансирования, низкий уровень гражданского участия и неразвитая гражданская культура, низкий уровень навыков и возможностей продвижения интересующей их государственной социальной политики – все это важные факторы, затрудняющие работу ОГО.

Несмотря на попытки ОГО разработать более стратегический подход к развитию сектора и к отношениям с государством, достичь этого пока не удалось. Развитие ОГО зависит от возможностей финансирования, главным образом из ЕС. Для многих ОГО это становится ежедневной борьбой за сохранение способности выполнять свою миссию и решать стоящие перед ними задачи. Правительство никогда не демонстрировало подлинной политической воли. Время от времени ОГО упоминаются в правительственных документах как потенциальные партнеры, но эти заявления не воплощаются в жизнь. Конструктивное участие гражданского общества – это единственная гарантия развития демократии и верховенства права в такой посткоммунистической стране как Румыния.

Основываясь на глубинных интервью и результатах фокус-групп, мы хотели бы предложить рекомендации для политиков, лидеров гражданского общества и международных доноров.

³⁹ <https://www.antena3.ro/politica/liviu-dragnea-eu-am-ceva-cu-domnul-soros-acest-om-fundatiile-si-structurile-sale-au-finantat-raul-397053.html>

Рекомендации для политиков

- В последние годы румынское общество находится в состоянии напряженности и разобщенности. Правительству следует относиться к ОГО, как к партнерам и помощникам в налаживании диалога и сотрудничества с обществом, а не воспринимать их как помеху. Один из способов признания важной роли, которую ОГО играют в обществе – восстановить Министерство консультаций с общественностью и гражданского диалога.
- Правительству следует переосмыслить сотрудничество с ОГО при формировании государственной политики. В настоящий момент многие общественно значимые услуги уже оказываются населению совместно с ОГО, однако при этом законодательство, регулирующее заключение социальных контрактов и государственно-частное партнерство, остается устаревшим. Правительству следует пересмотреть политику в сотрудничестве с представителями ОГО и при участии бенефициаров.
- В условиях, отмеченных недоверием и разногласиями, правительство должно больше инвестировать в развитие гражданской культуры, волонтерскую деятельность, культуру помощи и включения. Эти ценности могут распространяться с помощью конкретных мер, таких как программы обучения, налоговые стимулы и официальное признание эффективных практик.
- Государству следует больше инвестировать в обучение государственных служащих и должностных лиц тому, какую роль играют ОГО и как эти два сектора могут сотрудничать на благо общества. Это можно сделать, создавая специализированные обучающие модули в учебном плане Национального института управления и инвестируя в разработку специальных руководств по социальной политике для государственных чиновников.
- Законодательство по консультациям с общественностью существует с 2003 года (Закон № 52/2003 о прозрачности принятия решений). С тех пор на всех уровнях государственного управления прошли тысячи процессов общественных консультаций. Следует предпринять усилия для повышения качества процесса общественных обсуждений. Такая работа может быть выполнена с помощью масштабного процесса оценки принимаемых решений, включающего все основные заинтересованные стороны.
- Правительству следует открыть ОГО более широкий доступ к рынку государственных заказов с помощью нового законодательства о госзакупках. Государство также должно пересмотреть и переосмыслить доступ ОГО к финансированию. Избыточная бюрократизация и неудовлетворительно проработанные схемы распределения грантов являются причиной задержки реформы системы предоставления общественно значимых услуг в Румынии.

Рекомендации для организаций гражданского общества

- ОГО следует эффективнее перенаправлять энергию граждан, участвующих в протестных акциях, на достижение позитивных практических результатов. ОГО должны в большей мере помогать гражданам в достижении их целей.
- Для наращивания своего потенциала в адвокации, ОГО следует стратегически инвестировать в развитие специальных навыков и способностей. Работа по отстаиванию общественных интересов должна вестись более профессионально, и в этом могут помочь сети организаций и ресурсные центры.
- В настоящий момент ОГО протестуют против сокращения пространства для гражданских действий в Румынии. В связи с этим организациям следовало бы уделять больше внимания совершенствованию коммуникации и более широкому использованию социальных сетей. Целью должна стать согласованная общая позиция по блокированию политических инициатив, направленных против ОГО.
- Для того, чтобы лица, ответственные за принятие решений, понимали роль ОГО в обществе, ОГО должны быть способны ясно представлять степень влияния своей работы и ценность своих идей для улучшения ситуации в стране. ОГО должны уделять больше внимания проведению исследований и подготовке докладов, содержащих убедительную аргументацию.

Рекомендации для ЕС и международных доноров

- Институты ЕС обеспокоены растущим популизмом и антидемократическими тенденциями в Европе в целом, и в Центральной Европе в частности. Представители ЕС (например, Представительство ЕС в Румынии) должны более активно участвовать в общественных дебатах в Румынии, со всей ясностью заявляя о значимой роли ОГО в успешном демократическом обществе.
- ЕС традиционно инвестирует в организации, оказывающие общественно значимые услуги. Рекомендуется пересмотреть эти схемы и стратегии финансирования, чтобы ресурсы направлялись и организациям, защищающим гражданские права.
- ЕС следует поддерживать больше программ гражданского образования на национальном уровне, при участии государства и ОГО. Программы гражданского образования могут включать в себя такие темы, как активность и ответственность граждан, партисипаторное принятие решений, СМИ и социальными медиа.

Источники

Литература

Andrei M. and Voicu O. (2015). 'Activitatea grupurilor civice informale în România. Raport de cercetare', *Fundația pentru o Societate Deschisă*. Available online: https://issuu.com/fundatiasoros/docs/raport_activitatea-grupurilor-civic.

Bibu, N., Lisetchi, M., & Brancu, L. (2013). Particularities of Non-governmental Organizations' Financing. The Case of Romania. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 92, 480-489

Concordia (n.d.). "Academia CONCORDIA lansează proiectul „Personal specializat pentru servicii sociale de calitate în Europa de Est”". Available online: <https://www.concordia.org.ro/concordia/presa/comunicate-de-presa/academia-concordia-lanseaza-proiectul-personal-specializat-pentru-servicii-sociale-de-calitate-in-europa-de-est/>

Diamond, L. (1994). "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation". *Journal of Democracy* 5(3): 4-17.

Funky Citizens (n.d.). "Factual.ro." Available online: <https://www.funky.org/proiecte/factual-ro/>

Futures Centre (n.d.). "Emerging civil society". Available online: <https://thefuturescentre.org/trend-card/emerging-civil-society>

Howard, M. (2002). *The Weakness of Civil Society in Postcommunist Europe*, Cambridge University Press.

Independent Journalism Centre (n.d.). "Predau educație media!". Available online: <http://www.cji.ro/predau-educatie-media/>

Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton: Princeton University Press.

Kuti, E. (2011). "Government-Nonprofit sector relationship – Aspiration, efforts and impact", in Phillips D. S and Rathgeb Smith S. (eds), *Governance and Regulations in the Third Sector*, London: Routledge, 142-164.

Lambriu, M (2017). "Civil Society in Central and Eastern Europe: Taking stock and looking ahead – Romania case study" in P. Vendor, N. Traxel, M. Mayer, R. Millner (eds), *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, ERSTE Foundation, Available online: http://www.erstestiftung.org/wp-content/uploads/2017/05/Civil_Society_Studie_Issuu_E1.pdf

Lambriu, M and Mărginean I. (2004). *Public-Private Partnership in the delivering of social services*, Bucharest: Editura Ziuă (in Romanian).

Lambriu, M and Vamesu, A. (2010). *The Nongovernmental Sector: Profile, Trends, Challenges*, Bucharest: Editura Litera (in Romanian).

Lambriu, M. and Petrescu, C. (2013). "Institutionalising Social Enterprises in Romania". Paper presented at *4th EMES International Research Conference on Social Enterprise, Liege, 2013*, Available online: <https://www.iap-socent.be/sites/default/files/Lambriu%20&%20Petrescu%20ECSP-LG13-60.pdf>.

Petrescu, C. and Rusu, O. (2008). "Instrumente de politici publice in sistemul de furnizare a serviciilor sociale", *Revista Calitatea Vieții* 19(1-2): 159-184.

Salamon, L. & Sokolowski, S. W. (2010). "The social origins of civil society: Explaining variations in the size and structure of the global civil society sector". Paper presented at the *9th International Conference of the International Society for Third Sector Research, Istanbul, Turkey*.

Salamon, L. (2010). "Putting the Civil society on the Economic Map of the World", *Annals of Public and Cooperative Economics* 81(2), 167-210.

Salamon, L., et al. (1999). *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Salamon, L., Sokolowski, S. W. & Anheier, H. K. (2000). *Social origins of civil society: An overview* (Working Paper of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No. 38). Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

USAID (2017). "2016 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia," Available online: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/CSOSI_Report_7-28-17.pdf

Интервью

Интервью R01: общенациональная НКО, работа с молодежью и гражданское образование

Интервью R02: региональная НКО, социальные услуги для молодежи (бездомные)

Интервью R03: общенациональная НКО, социальные услуги и финансовая поддержка для пожилых людей

Интервью R04: общенациональная НКО, ресурсный центр гражданского участия

Интервью R05: общенациональная НКО, социальные услуги, включая медицинскую помощь, при хронических заболеваниях

Интервью R06: национальный фонд, ресурсный центр для НКО

Интервью R07: региональная НКО, окружающая среда

Интервью R08: общенациональная НКО, обучение

Интервью R09: общенациональная НКО, юридические услуги для сектора

Интервью R010: общенациональный неправительственный исследовательский центр

Интервью R011: научный сотрудник

Интервью R012: исследовательский центр

Интервью R013: научный сотрудник

Фокус-группа

Сотрудник, отвечающий за получение грантов; общенациональный фонд, ресурсный центр для НКО

Эксперт; научные исследования

Руководитель; общенациональная НКО, социальные услуги, включая медицинские услуги, людям с хроническими заболеваниями

Руководитель проекта; общенациональная НКО, юридические услуги сектору

Ассистент проекта; общенациональная НКО – ресурсный центр для гражданского участия

Член правления; ресурсный центр для НКО

Россия

- 113 Обзор состояния гражданского общества
- 114 Нормативно-правовая база и политические условия
- 118 Вызовы гражданского общества в России
- 123 Решения: как организации гражданского общества отвечают на вызовы
- 126 Рекомендации
- 129 Источники

Россия: больше финансирования, меньше устойчивости

Юлия Скокова

Обзор состояния гражданского общества

Российский кейс особый. Вот уже третий год мы анализируем состояние гражданского общества в разных странах ЕС, и при этом каждый год – в России. В этом году мы придерживаемся того же формата, что и доклады по другим странам: представляем статистику по некоммерческим организациям (далее – НКО) и основные стоящие перед ними вызовы. Поскольку, как и в прошлые годы, российские НКО работали в 2018 году в нестабильной и неблагоприятной нормативно-правовой среде, а также в условиях отсутствия диверсифицированных источников финансирования и недостатка квалифицированных кадров, при изучении лучших практик мы решили сосредоточиться на вопросе их устойчивого развития и эффективности. Опыт российских организаций в поддержании устойчивости и эффективности может быть источником плодотворных идей для НКО других стран о сохранении жизнеспособности и развитии даже в сложных и ограничивающих условиях.

Согласно российскому законодательству, «некоммерческой организацией» является организация, которая 1) создана для реализации социальных или других общественно-полезных целей, 2) не ориентирована на получение прибыли, и поэтому ее прибыль не может распределяться между ее учредителями, сотрудниками или членами. Некоммерческие организации в России могут иметь различные организационно-правовые формы и официальные статусы, такие как, например, благотворительные организации, ассоциации, социально-ориентированные организации и поставщики социальных услуг (см. подробнее ниже).

Число официально зарегистрированных НКО меняется из года в год незначительно – примерно на 1-2% в большую или меньшую сторону. Согласно данным Министерства юстиции РФ, число НКО за последний год сократилось на 1% – с 223 тысяч в 2016 году до 220 тысяч в 2017 году (Министерство юстиции, 2018). В относительных показателях число зарегистрированных НКО составляет около 1,5 организации на каждую тысячу человек в России. Несмотря на относительно стабильный размер сектора, его внутреннее наполнение меняется весьма существенно. Например, в 2017 году было зарегистрировано 14 тысяч новых организаций, при этом за аналогичный период 18 тысяч организаций было исключено из списка зарегистрированных НКО. Всего с 2011 года было зарегистрировано 114 тысяч новых организаций, а закрыто – 116 тысяч.

Это значит, что сектор довольно устойчив в размерах, но его внутреннее наполнение постоянно меняется; при этом примерно 50% организаций существуют непродолжительное время. С точки зрения территориального распределения, в основном НКО расположены в крупных городах. В частности, 26,8% всех зарегистрированных организаций расположены всего в трех (Москва, Московская область, Санкт-Петербург) из 85 российских регионов. Что касается сферы деятельности, большая часть российских НКО действует в сфере физкультуры и спорта, образования и просвещения, социального обслуживания нуждающихся (инвалиды, бедные семьи, сироты, пожилые люди), значительно меньшее количество организаций занимается защитой прав человека и охраной окружающей среды.

Согласно данным Росстата и Общественной палаты (2017), совокупные доходы НКО в 2015 году составили 686 миллиардов рублей (примерно 9,8 миллиардов евро), а в 2016 году – 831 миллиард рублей (примерно 11,8 миллиардов евро). В докладе Общественной палаты отмечается, что эти данные не отражают реальное состояние некоммерческого сектора, поскольку существенные объемы бюджетных средств идут в финансируемые государством спортивные клубы и другие организации, являющиеся НКО только номинально.

Что касается структуры доходов сектора, непротиворечивых данных на этот счет не существует, и разные исследования предлагают разные результаты. С одной стороны, согласно официальной статистике, существующей только в отношении большей части сектора – так называемых «социально ориентированных некоммерческих организаций» (см. ниже) – наибольшая доля доходов приходится на коммерческую деятельность (в 2011–2016 годах – от 36 до 40%), которая по большей части состоит из «доходов от продажи товаров, услуг и реализации прав собственности».

Другие исследования демонстрируют иные результаты. Согласно результатам исследования 852 НКО, проведенного Высшей школой экономики, большую часть доходов НКО составляет государственное финансирование (54% составляет муниципальное, региональное и федеральное финансирование совокупно), затем следуют частные пожертвования (39%) и членские взносы (33%), в то время как коммерческая деятельность составляет лишь 27%. Исследование благотворительных организаций, проведенное фондом «Нужна помощь» (2017), демонстрирует почти такие же результаты по государственному финансированию (55%) и коммерческой деятельности (31%).

Однако, согласно результатам данного исследования, государственное финансирование не является самым популярным источником финансирования. Среди 125 опрошенных организаций 92% получают частные и 69% — корпоративные пожертвования, это два наиболее частых источника финансовых поступлений. Расхождение в результатах объясняется выборкой при проведении исследований и отражает сложность построения общих выводов относительно сектора в целом.

Нормативно-правовая база и политические условия

Нормативно-правовые рамки работы некоммерческих организаций подвергаются регулярным изменениям со стороны государства. Существует 15 различных организационно-правовых форм НКО и длинный список федеральных законов о «некоммерческих организациях», «общественных организациях», «благотворительных организациях», «о благотворительности», а также другие, более специализированные законы. На июнь 2018 года основной Закон «О некоммерческих организациях» изменялся 81 раз со времени его принятия в 1997 году, и почти две трети изменений (53) были сделаны после 2010 года.

На последние восемь лет приходится наиболее существенные изменения, повлиявшие на ситуацию в некоммерческом секторе и его внутреннюю структуру. Действующее законодательство ориентировано на приоритизацию организаций, работающих в социальной сфере и предоставляющих социальные услуги, и в то же время – на ограничение возможностей для некоторых организаций, занимающихся в основном защитой прав человека, вопросами окружающей среды и научными исследованиями. Многие изменения

в законодательстве постепенно создали ограничения для получения НКО зарубежного финансирования, что было сделано с политической целью ограничения их деятельности.

Одновременно создаются новые источники государственного финансирования, заменяющие старые и облегчающие контроль государства над деятельностью НКО. Эти механизмы приоритизации и ограничения реализуются с помощью разделения НКО на четыре статуса: 1) «социально ориентированные некоммерческие организации», 2) «социально ориентированные некоммерческие организации исполнители общественно полезных услуг», 3) «организации, выполняющие функции иностранных агентов» и 4) «нежелательные организации». Последние три типа организаций включены в соответствующие реестры, которые ведутся федеральным Министерством юстиции и региональными органами власти. Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций ведется на региональном уровне, и в него включаются только те организации, которые являлись получателями государственной поддержки.

Основные изменения в законодательство об НКО начались в 2010 году, когда был принят закон о «социально ориентированных некоммерческих организациях». Тем самым государство определило главную и первостепенную задачу НКО – работать со все возрастающим объемом социальных проблем, с которыми государство не способно справиться самостоятельно. Сами «социально ориентированные» организации – это обычно зарегистрированные НКО, действующие в 18 сферах, таких как социальная поддержка, образование, культура и т.д. Организации, соответствующие этим критериям, имеют дополнительные возможности в конкуренции за получение финансовой и другой материальной поддержки на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

До 2016 года действовала федеральная программа поддержки для «социально ориентированных некоммерческих организаций», находившаяся в ведении Министерства экономического развития РФ (МЭР). Она была спроектирована так, что Министерство со-финансировало региональные программы поддержки, и затем региональные власти организовывали конкурс грантов для местных организаций. Также МЭР напрямую предоставляло долгосрочные гранты региональным ресурсным центрам, которые создавали инфраструктуру для регионального некоммерческого сектора.

Специалисты и академическое сообщество оценивали эту программу как высоко эффективную и прозрачную (Krasnopolskaya et. 2015). Она способствовала укреплению партнерских отношений между НКО и региональными органами государственной власти и росту компетентности сектора. К концу реализации федеральной программы МЭР 75 российских регионов имели собственную региональную программу поддержки, в то время как до этого лишь несколько регионов выделяли гранты НКО на конкурсной основе.

Тем не менее, в 2016 году программа МЭР и другие федеральные программы финансирования были переданы в ведение Администрации президента и ее Фонда президентских грантов. Во-первых, это было сделано с политической целью усилить замену иностранного финансирования, которое многие НКО, особенно занимающиеся защитой прав человека и охраной окружающей среды, получали прежде. Однако несмотря на довольно существенную сумму, выделенную на президентские гранты, их вряд ли можно было бы назвать полной заменой зарубежного финансирования. Во-вторых, президентские гранты играют важную роль в качестве политического «надзора», регулирующего развитие гражданского общества. Это самый крупный оператор грантов в России, и он устанавливает правила игры для сектора в целом.

В результате, НКО попали в зависимость от него как от единственного открытого конкурсного источника финансирования. К примеру, объем государственного финансирования в 2015 году был таким же, как и в 2017 (7,2 миллиарда рублей, примерно 98,6 миллионов евро), но в 2015 году наряду с ними существовало много других источников, и только 4,2 миллиарда рублей (около 57,5 миллионов евро) были распределены через президентские гранты.

Формально президентские гранты предназначены для поддержки НКО в 13 различных сферах деятельности. Однако на практике финансирование направляется социальным организациям в большей мере, чем каким-либо другим, и является в некотором роде частичной заменой зарубежного финансирования для организаций, работающих в области прав человека и охраны окружающей среды. В 2017 году 3213 НКО получили президентские гранты на сумму 6,65 миллиардов рублей (около 92,8 миллионов евро). В 2018 году обе цифры выросли, и уже 3573 проекта получили 7,8 миллиарда рублей (около 111,4 миллиона евро).

Несмотря на критику монополизации государственного финансирования и ограниченности других возможностей финансирования, произведенные в 2016 году реформы Фонда президентских грантов в целом оцениваются экспертами и сообществом положительно (Иванушкин, 2017). Система процесса подачи заявки, критерии конкурса и процедура предоставления отчетности стали более прозрачными.

Следующий тип организаций – это социально ориентированные организации исполнители общественно полезных услуг, которые «на протяжении одного года и более оказывают общественно полезные услуги надлежащего качества», а также не являются «иностранным агентом» и не имеет задолженностей по налогам и сборам. Этот тип НКО был внесен в законодательство в июле 2017 года с целью увеличения государственной поддержки НКО, предоставляющих социальные услуги, стимулирования конкуренции между государственными учреждениями, коммерческими организациями и НКО, а также улучшения качества социальных услуг. Этот статус дает НКО возможность предоставлять клиентам стандартизированные социальные услуги, оплачиваемые государством согласно установленным тарифам.

В результате, такие организации имеют доступ к постоянному государственному финансированию своей операционной деятельности. Однако усложненная процедура получения данного статуса, наряду с крайне низкими тарифами на социальные услуги, становится существенным препятствием для стремления НКО стать «исполнителем общественно полезных услуг». Например, цена психологической консультации в Оренбургской области – 13,3 рубля в час (около 0,2 евро), что совершенно не соответствует существующим рыночным ценам. В декабре 2018 года только 185 организаций имели такой статус, что составляет менее 0,1% от всех социально ориентированных НКО.

Одновременно с предоставлением новых возможностей для НКО, работающих в социальной сфере, государство ввело ряд ограничительных мер, направленных на ослабление и делигитимизацию независимой, неподконтрольной гражданской активности. После массового протестного движения против фальсификаций на выборах 2011–2012 годов государство начало разрабатывать законодательные инструменты, нацеленные на ограничение возможностей для работы правозащитных, экологических и научно-исследовательских организаций.

С этого времени в законодательство были внесены поправки, определяющие два статуса организаций, включенных в два соответствующих реестра «организаций, выпол-

няющих функции иностранного агента» и «нежелательных организаций». Что касается первого статуса, то организации, получающие иностранное финансирование (включая пожертвования от частных лиц) и занимающиеся политической деятельностью, должны включаться в специальный «список организаций, выполняющих функции иностранного агента».

Вторым критерием является участие в «политической деятельности», которое определяется законом достаточно широко и расплывчато: политическая деятельность – это не только участие в государственных делах, но и, например, проведение опросов общественного мнения, анализ состояния гражданского общества и выражение мнения относительно проводимой политики. Это ставит любую НКО, получающую иностранное финансирование, под угрозу признания «иностранным агентом». С момента принятия этого закона в 2012 году более 150 НКО были включены в этот список, и по состоянию на декабрь 2018 года 71 организация еще имела этот статус. Среди них 41 – это правозащитные и экологические организации, 19 – научно-исследовательские центры, 11 – социальные организации, 4 из которых разнимаются предотвращением распространения ВИЧ.

Термин «иностранный агент» имеет большое символическое значение для отношения людей к НКО. В русском языке значение слова «агент» ассоциативно связано со значением «шпион». Это порочит работу организаций со статусом «иностранный агент» в глазах общества и делает открытые партнерские отношения с государственными органами практически невозможным. Более того, прямым следствием законодательства об «иностранных агентах» является то, что такие организации обязаны предоставлять крайне подробный финансовый и операционный отчеты ежеквартально, и ежегодно – отчеты с заключением аудитора.

Эти нормы существенно усложняют работу организаций со статусом «иностранных агентов», поскольку им приходится выделять значительные ресурсы на бюрократические процедуры отчетности, что вынуждает многих из них закрываться, перерегистрироваться в качестве новой организации без истории иностранного финансирования или даже регистрироваться в качестве коммерческой организации.

«Нежелательные организации», согласно законодательству – это «международные некоммерческие организации, которые Прокуратура считает угрозой для конституционного строя страны». Их работа в России запрещена, и ни одно юридическое лицо, включая НКО, не может получать от них финансирование, сотрудничать с ними, распространять их материалы, даже в социальных сетях. В случае нарушений НКО, ее руководителю или любому физическому лицу угрожает судебное преследование или штраф.

По состоянию на декабрь 2018 года 15 международных организаций были названы «нежелательными» в России, среди них Национальный фонд поддержки демократии (National Endowment for Democracy), Национальный демократический институт международных отношений (National Democratic Institute for International Affairs), Европейская платформа за демократические выборы (European Platform for Democratic Elections) и другие.

Также в 2018 году были приняты три важных изменения в законодательстве, регулирующем деятельность НКО, которые ограничивают возможности партнерства с зарубежными донорами и другими иностранными некоммерческими организациями. Первая норма, принятая в июле 2018 года, усложнила процесс регистрации иностранных организаций в России. Согласно новым правилам, иностранные организации должны

предоставлять больше информации о своей операционной деятельности и сообщать все контактные данные органам государственной власти в течение семи дней после регистрации.

Затем в августе 2018 года были приняты новые правила финансовой отчетности для всех типов НКО, согласно которым каждая НКО должна сообщать об иностранном финансировании, которое получают ее доноры, в том числе коммерческие компании. Это требование почти невозможно исполнить, поскольку у НКО нет возможности знать, получают ли их доноры иностранное финансирование, а доноры не обязаны раскрывать источники своих доходов. В результате, эта норма делает положение НКО ненадежным и уязвимым, поскольку они могут быть оштрафованы под предлогом того, что предоставили неполную или неверную финансовую отчетность. Введение этих правил было позже отложено до 2020 года.

Третье важное изменение в законодательстве наложило запрет на право иностранных организаций и «иностранцев агентов» проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов. Поскольку несколько таких организаций ранее предоставляли официальную антикоррупционную экспертизу (например, Transparency International), это стало существенным ограничением их деятельности.

Кроме того, на работу НКО влияет ряд законов, ограничивающих свободу высказываний, свободу собраний, права ЛГБТ и т.д. В целом, нормативно-правовые условия деятельности некоммерческих организаций в России не способствуют их стабильному развитию. CIVICUS Monitor и Международный центр по некоммерческому законодательству (International Center for Not-for-Profit Law) привлекли внимание к ограничительному характеру законодательства, которое назвали существенным препятствием для развития гражданского общества в России (CIVICUS 2018, INCL 2018).

Вызовы гражданского общества в России

Проблемы, с которыми сталкиваются НКО в России изучаются Гражданским форумом ЕС-Россия уже третий год. В течение этого периода список основных проблем существенно не изменился, особенно в отношении ситуации и процессов на макроуровне: внешний контекст НКО продолжают оценивать негативно. В Таблице 1 приводятся наиболее значимые проблемы, названные представителями НКО в этом году, выявленные на основе интервью. Первые четыре «прежние проблемы с новым содержанием» остались важными для НКО, но некоторые аспекты которых изменились за прошедший год. Последние три «проблемы, сохранившие актуальность» по большей части остались прежними с 2016 и 2017 годов и включают в себя различные факторы макроуровня. Чтобы не повторять сказанное в докладах предыдущих лет, сфокусируемся на новых аспектах прежних проблем, не забывая и о сохранивших свою актуальность старых проблемах.

Таблица 1. Основные проблемы НКО

Проблемы	Описание
Прежние проблемы с новым содержанием	
Жесткое, сложное, противоречивое, амбивалентное, несбалансированное законодательство	Дисбаланс различных статусов НКО, законодательство об «иностранцах агентах», плохо работающие инструменты поддержки НКО, предоставляющих социальные услуги (высокие барьеры для получения статуса, низкие тарифы)
Бюрократические требования	Обременительная отчетность по использованию государственного финансирования, избыточное количество отчетов для различных государственных учреждений, отсутствие налоговых льгот
Недостаточность финансовых ресурсов	Сокращение источников финансирования и их устойчивости, отсутствие долгосрочного финансирования, монополизация государственного финансирования, неравные возможности для получения государственной поддержки и ограничения для получения иностранного финансирования
Кадровые ресурсы	Низкие зарплаты, не позволяющие нанимать высококвалифицированных специалистов, эмоциональное истощение, старение лидеров НКО, слабый интерес к построению карьеры в некоммерческом секторе среди молодежи
Проблемы, сохранившие актуальность (см. Доклады 2016 и 2017 годов)	
Репрессивная и сужающая пространство действий политическая среда	Государственное давление на независимые организации и политических активистов, снижающийся уровень политических свобод, избыточное государственное регулирование и контроль
Изменение структуры некоммерческого сектора	Создание государством псевдо- («карманных») НКО, приоритизация социальных организаций и ограничения для деятельности правозащитных и экологических НКО; мошенники, наживающиеся на благотворительности. Построение системы институциональной поддержки для лояльных власти НКО
Факторы макроуровня	Проблемы в социальной, политической и экономической сферах, включая коррупцию, бедность, экономический кризис, напряженные международные отношения, ксенофобию, отсутствие доверия, популизм

Две основных проблемы НКО в России – жесткое, противоречивое законодательство и недостаток финансирования – являются взаимосвязанными. Текущее законодательство наглядно демонстрирует неравные отношения между, с одной стороны, социально ориентированными организациями, которые помогают государству решать социальные проблемы и имеют больше возможностей получить от государства финансовую поддержку и, с другой стороны, организациями, работающими в потенциально конфликтных сферах, таких как научные исследования, защита прав человека и охрана окружающей среды, которые сталкиваются с различными правовыми ограничениями своей деятельности, например, в рамках закона об «иностранцах агентах».

Данная проблема очень остро воспринималась в 2016 году (см. Доклад 2016), когда число НКО в реестре «иностранных агентов» было наибольшим – 154 организации. Это разделение на социальные и правозащитные организации в настоящий момент не является для респондентов столь значимой проблемой, как это воспринималось прежде. Как сказал один из них,

«мы привыкли к новой реальности и живем с этим, как с чем-то привычным... но, конечно, намеренное разделение сектора – это проблема номер один для всех нас» (Интервью R13)

Социальные организации имеют более позитивное представление о среде и нормативно-правовых условиях своей работы. Как правило, они оценивают это положительно, а правозащитные организации воспринимают ситуацию более негативно. В этом году, говоря о законодательстве, представители НКО уделяли больше внимания различным деталям, влияющим на их ежедневную жизнь.

Например, респонденты отметили высокий уровень бюрократизации и отсутствие налоговых льгот для НКО. Организации регулярно проходят через аудит, где они должны предоставлять все счета, отчеты, контракты и так далее. Это может парализовать их работу на несколько месяцев. Кроме того, законодательство в России не содержит существенных налоговых льгот для НКО. Организации платят такие же налоги на доход и социальное страхование, как коммерческие организации.

«У нас нет законов, которые бы реально стимулировали развитие всех видов НКО. Мы платим те же налоги, что и бизнес. Если бы мы платили меньше или имели налоговые каникулы, это было бы для нас большой помощью. В результате, мы могли бы поднять зарплаты или нанять больше людей, которые нам действительно нужны, но мы не можем себе этого позволить» (Интервью R12)

Социальные организации назвали в качестве проблемы неудачный закон об оказании социальных услуг. С одной стороны, НКО имеют новые возможности для работы на рынке социальных услуг и могут повысить свою финансовую устойчивость, но, с другой стороны, требования к ним и другие обстоятельства скорее гасят в них желание быть зарегистрированными в качестве официального «исполнителя социальных услуг». В частности, НКО, предоставляющие государственные социальные услуги, сталкиваются с крайне низкой оплатой их труда по установленным тарифам и с высокими бюрократическими барьерами для входа на рынок социальных услуг.

«Число НКО, которые работают в этой системе, очень ограничено, и причина этого – низкие тарифы. По моему мнению, этот инструмент нормально не работает. Мы не можем работать за пять рублей в час. Муниципальные организации могут, потому что имеют дополнительное финансирование, чтобы оплачивать аренду и коммунальные услуги. Но у нас есть только пять рублей на все. Неадекватно думать, что этого будет достаточно для высококачественного обслуживания» (Интервью R7)

Следующая важная проблема, коренящаяся в законодательстве – это ограниченное количество источников возможного финансирования. Во-первых, вследствие принятия законодательства об «иностранных агентах» и «нежелательных организациях» число международных и зарубежных доноров существенно уменьшилось, как и готовность российских организаций получать финансирование из-за рубежа.

«Количество фондов, куда мы можем подавать заявки на гранты, теперь сократилось в пять раз. Одни из наших партнеров стал «нежелательной организацией», и мы больше не можем с ним работать. Другие покинули Россию из-за непредсказуемости политической ситуации и последствий для них и для нас. В результате, мы многое потеряли и вынуждены как-то выживать» (Интервью R9)

Финансовую ситуацию усугубило сокращение числа программ государственного финансирования. Как мы говорили выше, президентские гранты стали основным и единственным конкурсным источником государственного финансирования, где организация может получить существенную поддержку на открытой конкурсной основе. Хотя бывают и другие гранты, предоставляемые федеральными министерствами или региональными правительствами, они предоставляются либо только в некоторых регионах, либо только некоторым организациям, либо это незначительные суммы.

Стоит заметить, что почти все респонденты сказали, что система президентских грантов стала более прозрачной и эффективной, чем раньше, что вызывает уважение. Однако в ответах также критиковалась монополизация государственного финансирования. Организации чувствуют себя уязвимыми и зависимыми, говоря, что они

«никогда не знают, получат грант или нет, и как долго они будут работать» (Интервью R14)

Некоммерческим организациям также не хватает долгосрочного финансирования для поддержки своей текущей деятельности. До 2018 года президентские гранты обеспечивали финансирование только краткосрочных проектов, и организации

«всегда должны изобретать что-то новое, чтобы получить финансирование на это, но не на поддержку наших программ, которые доказали свою эффективность за годы работы» (Интервью R4).

В мае 2018 года, после окончания предварительного сбора данных, три организации (из 1551 победителей) получили президентские гранты на трехлетний период с общей суммой финансирования 43,9 миллиона рублей (около 626700 евро).

В целом, результаты исследований демонстрируют, что НКО сталкиваются с серьезными сложностями в сфере финансовой устойчивости, что напрямую влияет на ситуацию с человеческими ресурсами. Организации, как правило, не могут платить высококвалифицированным сотрудникам рыночные зарплаты и либо нанимают менее квалифицированных людей, либо меньше платят высококвалифицированным специалистам с высокой мотивацией. Для действующих и потенциальных сотрудников эти две ситуации служат слабым побудительным мотивом для работы в некоммерческом секторе и становятся причиной высокой текучести кадров.

«Из года в год мы видим все меньше и меньше молодых людей, которые хотят строить свою карьеру в НКО и посвятить свою жизнь чему-то общественно значимому. Они понимают, что мы не можем позволить себе хорошие зарплаты, и я думаю, многие из тех, кто хотел бы присоединиться к нам, не делает этого, потому что они должны кормить свои семьи, детей, платить ипотеку и т.д. Мы все люди, и мы не должны винить за это молодежь» (Интервью R2)

Кроме того, некоторые респонденты упомянули проблему эмоционального выгорания у людей, работающих в некоммерческом секторе. Этот вопрос активно обсуждался в 2017 году. Сотрудники НКО должны работать гораздо больше, чем люди на любой другой работе, и нуждаются в психологической помощи из-за травматичных переживаний, с которыми они сталкиваются ежедневно.

«Ежедневно мы кого-то спасаем, мы спешим на помощь новым людям, но забываем о себе. Люди в НКО обычно не соблюдают равновесие между работой и личной жизнью, мы работаем 24 часа в сутки. Но мы также нуждаемся в профессиональных психологических консультациях. Очень важно, что мы наконец, заявляем об этом – мы тоже устали, и нам нужно найти способ справляться с этим» (Интервью R10)

В целом, проблемы, перечисленные выше, выводят на первый план вопрос о долговременной устойчивости и эффективности работы организаций. НКО находятся под постоянным давлением, вследствие взаимосвязанных проблем отсутствия финансовых ресурсов и нехватки высококвалифицированных кадров.

Однако, это не единственные проблемы для НКО сегодня. В течение последних трех лет мы видим свидетельства продолжающегося государственного давления на независимые организации и отдельных гражданских и политических активистов, а также создание псевдо- («карманных») НКО. Также важно происходящее на макроуровне. Проблемы в социальной, политической и экономической сферах, напряженные международные отношения оказывают прямое и косвенное влияние на положение некоммерческого сектора.

Несмотря на серьезные проблемы на пути развития гражданского общества в России, имеется несколько видимых точек роста. В интервью основными аспектами позитивных изменений были названы волонтерское участие и частные пожертвования. Согласно Всемирному индексу благотворительности (World Giving Index) (Charities Aid Foundation, 2017), доля россиян, делающих частные пожертвования, в 2017 году выросла почти вдвое по сравнению с 2016 годом (9%) и достигла 17%. Однако, поскольку этот опрос касался только опыта респондентов за последний месяц, результаты не отражают уровень частных пожертвований в долгосрочной перспективе.

Например, данные Высшей школы экономики (2016а) демонстрируют, что в 2014 году 13% россиян делали пожертвования часто, 39% – время от времени, и 5% – раз в год. Эти данные делают окончательную долю граждан, делающих пожертвования по крайней мере раз в год, гораздо большей (57%), чем при учете данных только за один месяц.

Несмотря на довольно высокую долю участия, возможности для НКО развивать частные пожертвования невелики. Как отметил один из респондентов:

«НКО должны продолжать свою просветительскую работу, говоря о важности любых, даже маленьких, пожертвований, а организации должны стремиться получать больше рекуррентных пожертвований для того, чтобы иметь финансовую устойчивость в долгосрочной перспективе» (Интервью R5)

Волонтерскую деятельность респонденты также назвали областью, где они видят изменения к лучшему. Респонденты отмечают, что появляется все больше и больше различных проектов, которые привлекают людей к работе pro bono, к корпоративным, социальным, событийным и другим типам волонтерской деятельности. Во многих случаях люди выполняют волонтерскую работу не с участием НКО, а сами или с помощью незарегистрированных инициативных групп.

«Сегодня время неформальных инициатив, а не зарегистрированных НКО. Люди видят определенную проблему и объединяются для ее решения, им не нужен офис или грантовая поддержка, они просто делают это от всего сердца. Они видят, что официальная регистрация ничего не дает, скорее это отнимает кучу времени на выполнение бессмысленной бумажной работы» (Интервью R9)

В определенной степени эти позитивные изменения произошли вследствие положительного освещения работы НКО в средствах массовой информации и улучшения общественного мнения. По сравнению с ситуацией десятилетней давности, СМИ уделяют больше внимания социально значимым вопросам и больше рассказывают о успешной работе НКО. В общественном мнении, как сказал один из опрошенных экспертов,

«люди не боятся слова «волонтеры» или «НКО», как это было в 1990-е». (Интервью R7)

В целом признание ценности гражданской активности медленно, но неуклонно, растет, так же как и общественное одобрение и доверие.

Решения: как организации гражданского общества отвечают на вызовы

Недостаток финансирования и, особенно, ограниченное количество грантовых источников, наряду с потребностью в высококвалифицированных специалистах, вынуждает НКО искать новые, финансово устойчивые и эффективные решения. Для поиска решений, помогающих сохранить устойчивость и эффективность работы НКО в неблагоприятных условиях, мы сфокусировались на лучших практиках именно в этих аспектах. На вопрос о том, как они понимают устойчивое развитие, информанты чаще всего говорили о нем с точки зрения финансовых условий, таких как долгосрочное финансирование из диверсифицированных источников и постоянный штат квалифицированных

сотрудников.

Эффективность понимается, прежде всего, как способность достигать своих целей. Ниже приводятся четыре примера эффективных практик, которые могли бы широко применяться различными типами организаций. Они посвящены новым возможностям привлечения человеческих ресурсов, получения финансирования и организации совместных усилий ради более широкого участия населения.

Todaygood

Todaygood⁴⁰ – одна из наиболее известных российских интернет-платформ для волонтерской работы *pro bono* и получения консультаций профессионального уровня. Эта платформа была создана как инициатива сотрудников Boston Consulting Group в 2016 году. Сегодня она объединяет около 50 НКО и 600 волонтеров, и ее миссия состоит в популяризации культуры работы *pro bono* в России и создании сообщества молодых талантливых лидеров, способных решать масштабные социальные проблемы (Todaygood, 2018).

Механизм работает следующим образом. Сначала НКО обращаются за профессиональной помощью к специалистам, которые предлагают свои услуги *pro bono*. Затем волонтеры, являющиеся специалистами из крупных международных и российских консалтинговых компаний с опытом работы не менее трех лет, помогают НКО в решении комплексных долгосрочных задач.

Todaygood помогает социальным проектам, социальным предпринимателям и НКО находить профессионалов из сферы бизнеса, готовых выполнять работу *pro bono* в свое свободное время. В частности, Todaygood помогает НКО решать широкий круг задач, включая развитие общей стратегии, разработку финансовых планов и бюджетов; создание инструментов фандрайзинга (например, клуб доноров или корпоративные фандрайзинговые продукты); разработку планов маркетинговых кампаний и коммуникаций, основанных на исследовании целевых групп; развитие совместных проектов между бизнесом и НКО.

Многие НКО не могут решить такие задачи самостоятельно, но сотрудники ведущих консалтинговых компаний на это способны. В результате, Todaygood помогает решить стратегические для НКО проблемы, создавая новые экономически эффективные решения и сохраняя НКО время и деньги для исполнения их социальной миссии.

Русь сидящая

«Русь сидящая»⁴¹ – это благотворительный проект, направленный на предоставление финансовой помощи и сбор средств для поддержки заключенных и их семей в России. Основанная известной журналисткой Ольгой Романовой в 2008 году, эта организация собрала команду единомышленников, среди которых юристы, журналисты и экономисты, которые представляют жертв в судах, помогают подавать жалобы и обучают общению со следователями и сотрудниками правоохранительных органов. Организация помогает сотням людей каждый год, и ее работа и проводимые ею кампании знакомы большинству людей, когда-либо сталкивавшихся с российской пенитенциарной системой.

Организация использует ряд каналов для сбора денег на поддержку своих инициатив.

40 <http://todaygood.com>

41 <https://zekovnet.ru>

Среди ее методов не только онлайн-платежи, но также сбор пожертвований через SMS. Однако то, что делает «Русь сидящую» действительно инновационной – это пожертвования в виде биткойнов. За несколько лет «Русь сидящая» собрала более 1,7 миллионов рублей (243000 евро) (Русь Сидящая, 2018). В 2018 году организация получила несколько крупных частных пожертвований, составивших в сумме 1,2 миллиона рублей (17100 евро). С помощью этих методов организация успешно диверсифицировала источники своих финансовых поступлений. Фактически «Русь сидящая» много лет существует исключительно на деньги, собранные с помощью краудфандинга, и на частные пожертвования.

Белые ночи фандрайзинга

«Белые ночи фандрайзинга»⁴² – это ежегодная конференция для профессионалов, фандрайзеров и представителей НКО, организованная Центром развития некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге. С 2006 года более 900 участников из России и других стран СНГ, Европы, США и Канады посетили эту конференцию (Герцовская, 2018).

Цель мероприятия – поделиться друг с другом наиболее эффективными методами фандрайзинга и обменяться опытом с новыми НКО и другими гражданскими активистами, заинтересованными в знаниях о том, как находить доноров и достигать финансовой устойчивости. Разнообразные лекции и мастер-классы помогают участникам развивать умение вести переговоры и представлять проекты, а также учат их практическим навыкам обращения за грантовой поддержкой и коммуникации с государственными и корпоративными донорами. Данное мероприятие служит важной площадкой для развития сети контактов между НКО (Баранова, 2018).

В 2013 году конференция «Белые ночи фандрайзинга» была также отмечена учреждением Ассоциации фандрайзеров России, цель которой состоит в разработке стандартов деятельности и соблюдения этических норм для фандрайзеров, улучшить организацию фандрайзинга и разработать обучающие программы в области филантропии (Герцовская, 2018).

Конференция «Белые ночи фандрайзинга» сама характеризуется долгосрочной финансовой устойчивостью, поскольку большая часть ее бюджета формируется за счет регистрационных взносов, что довольно необычно для российского рынка развития НКО, в настоящий момент перенасыщенного бесплатными мероприятиями и материалами. На каждой конференции около 50-100 экспертов получают привилегию присутствовать *pro bono* без уплаты регистрационных взносов. Многие участники говорят, что эта конференция принесла им новые партнерские отношения, придала мотивацию и обогатила практическими навыками в области эффективного, устойчивого и этичного фандрайзинга.

Открытое пространство

«Открытое пространство»⁴³ – это место для совместной работы для организаций и активистов гражданского общества в Санкт-Петербурге. Это одно из очень немногих публичных пространств в Санкт-Петербурге, где люди могут свободно собираться и проводить мероприятия. Начало проекту было положено в 2012 году, когда несколько местных

42 <http://fr.crno.ru/>

43 <https://ospace.ecwid.com/>

гражданских инициатив поняли, что им необходимо место с доступом в интернет и оборудованием, для организации различных собраний, таких как конференции, встречи горожан, лекции и т.д. За последние пять лет «Открытое пространство» стало местом проведения около 2800 мероприятий.

Для Открытого пространства важно сохранять свою независимость от любых политических партий, государственных учреждений или коммерческих компаний. Для этих целей Открытое пространство проводит регулярные краудфандинговые кампании для сбора средств на оплату аренды, коммунальных услуг и налогов. Каждый год «Открытое пространство» собирает около 250000 рублей (3500 евро) через краудфандинговую платформу Planeta.ru и на своем вебсайте, где продаются различные товары и сувенирная продукция (Открытое пространство, 2018). Онлайн магазин «Открытого пространства» продает книги, футболки, кружки, ручки и другие товары с гражданской символикой и слоганами вроде «секс, наркотики, права человека».

Фонд «Капитал местного сообщества»

На фоне отсутствия финансирования, организации гражданского общества ищут новые возможности получить надежные источники финансовых ресурсов. Одним из возможных решений является создание фонда целевого капитала – особого фонда, созданного из пожертвований или собственности, где доход от инвестирования используется для выполнения миссии НКО. Этот доход от фонда целевого капитала позволяет НКО обеспечить свою независимость от непостоянных частных пожертвований и государственного финансирования, помогает выстроить долговременное финансирование деятельности НКО и, наконец, обеспечить финансовую стабильность.

Фонд «Капитал местного сообщества»⁴⁴ основан в Пензе в 2014 году. Основатели собрали более 6 миллиона рублей (85700 евро). За 10 месяцев инвестиционной деятельности доход с этой суммы составил 836668 рублей (11950 евро) и в качестве грантов был направлен на поддержку других НКО региона.

Основываясь на своем опыте, «Капитал местного сообщества» представил ряд рекомендаций (Шарипков и Французова, 2017). Уже до создания фонда целевого капитала, нужно четко определить его цель, сформировать команду для работы над его созданием и управлением им, найти спонсоров, которые понимают миссию фонда и разделяют те же ценности. Организаторы должны понимать, что фонд целевого капитала не приносит финансового результата быстро, а является долгосрочной инвестицией. Они также должны быть готовы к финансовым потерям, поскольку целевой капитал не всегда приносит хорошую финансовую прибыль.

Рекомендации

Развитие некоммерческого сектора в России не сбалансировано, в нем сосуществуют различные типы организаций, функционирующих в практически противоположном нормативно правовом поле. Исследования Форума за три года отчетливо демонстрируют, что текущее законодательство намеренно отделяет социально ориентированные

организации, имеющие больше возможностей для получения государственной поддержки, от организаций, работающих в потенциально конфликтных областях, таких как защита прав человека, охрана окружающей среды и научные исследования, которые сталкиваются с правовыми и иными ограничениями.

В результате, организации, занимающиеся социальным обслуживанием и правозащитой, очень по-разному оценивают как общие условия для развития гражданского общества в России в целом, так и существующее законодательство, в частности. Можно сказать, что они практически существуют в разных реальностях, где одни чувствуют, что получают поддержку, в то время как другие испытывают давление и лишения. В результате солидарность внутри сектора уменьшилась. Для столь разных по положению НКО стало сложно иметь общую коллективную идентичность и выражать коллективное мнение по важным социальным и государственным вопросам.

Несмотря на различные оценки внешнего контекста развития НКО, основные проблемы, с которыми они сегодня сталкиваются, по большей части одинаковые – это низкая организационная устойчивость и эффективность. В частности, ограниченные ресурсы финансирования подрывают финансовую устойчивость организаций. Хотя основной источник государственной поддержки – президентские гранты – был трансформирован в 2017 году и стал более прозрачным и честным, он монополизировал государственное финансирование.

В результате, многие НКО выражают озабоченность тем, что они крайне зависимы от единственного источника финансирования, и у них нет уверенности в своем будущем. Кроме того, НКО сталкиваются с высоким уровнем бюрократизации в отчетности для налоговой инспекции и органов социальной защиты. Главным последствием финансовой нестабильности и бюрократизации становится проблема человеческих ресурсов. Многие НКО не имеют возможности нанять высококвалифицированных специалистов, которые дорого стоят, таких, как PR-менеджеры, фандрайзеры, бухгалтеры и т.д. В конечном итоге, это подрывает эффективность организаций.

Вследствие этих практических причин, было решено изучить лучшие практики, которые помогли бы НКО наращивать устойчивость в долгосрочной перспективе и эффективность своей работы. Лучшие практики демонстрируют, что услуги, оказываемые рго вопо могли бы помочь НКО в решении комплексных долговременных задач, таких, как стратегическое планирование, финансовое планирование и бюджетирование (примером служит Todogood). Кейсы «Белых ночей фандрайзинга» и «Руси сидящей» демонстрируют, как НКО могут учиться на инновационных подходах, чтобы находить финансирование, которое поможет им сохранять финансовую устойчивость. Успешный опыт «Открытого пространства» демонстрирует важность и эффективность совместных действий для развития сообществ и гражданского общества. Наконец, метод фонда «Капитал местного сообщества» показал, что НКО могут инвестировать полученные ими пожертвования для достижения финансовой устойчивости и независимости.

Рекомендации для лиц, принимающих решения

- Государство должно создавать благоприятную нормативно правовую среду для будущего развития некоммерческого сектора в России в целом. Государство, в сотрудничестве с НКО, должно пересмотреть текущее законодательство и убрать избыточные правовые нормы, предоставив НКО больше места для свободной деятельности, а также сделать процесс регистрации организаций простым.

- Все НКО, выполняющие социальные или гражданские задачи, независимо от их юридического статуса, области и масштаба деятельности, должны иметь равные возможности для своего развития. Запретительные законы, такие как законодательство об «иностранных агентах» и «нежелательных организациях», ограничивающих основные права, должны быть отменены.
- Финансовая поддержка со стороны государства должна быть диверсифицирована, не сконцентрирована в руках одного оператора (президентские гранты). Чтобы сделать НКО более финансово устойчивыми, государство должно учредить другие программы финансовой поддержки и инструменты имущественной помощи на федеральном и региональном уровне.
- Некоммерческие организации имеют уникальный опыт, и государственным учреждениям следовало бы систематически перенимать его.

Рекомендации для НКО

- НКО рекомендуется диверсифицировать свои доходы. Это может быть сделано с помощью развития проектов социального предпринимательства, сотрудничества с частными компаниями и учреждения фондов целевого капитала.
- Устойчивое долговременное развитие НКО включает в себя не только финансовые, но также кадровые и организационные аспекты. Чтобы сделать организации более устойчивыми, НКО рекомендуется постоянно развивать уровень профессиональной квалификации своих сотрудников и применять методы стратегического планирования.
- Чтобы повысить заметность деятельности сектора в общественном пространстве и доверие к нему, НКО должны разрабатывать больше долговременных масштабных партнерских проектов. При условии взаимного сотрудничества в секторе, голос НКО будет звучать громче, и они смогут эффективно отстаивать общественные интересы.
- Повернуться лицом к более широким слоям населения и использовать понятный аудитории язык в диалоге с гражданами, чтобы они знали, какую деятельность ведут НКО (особенно правозащитные и экологические).
- Обращаться к новым аудиториям, более активно продвигать универсальные права, свободы и ценности гражданского общества.

Рекомендации для ЕС и международного уровня

- Институты ЕС и страны-члены ЕС должны систематически поощрять сотрудничество между российскими и европейскими НКО. Это возможно не только с помощью механизмов финансовой поддержки, которую нужно значительно увеличить, но также через предоставление площадок и возможностей для обмена опытом, признание ценности двусторонних и многосторонних партнерских отношений, предоставление визовой поддержки и т.д.

Источники

Литература

Belokurova, E. (2010). "Civil society discourses in Russia: The influence of the European Union and the role of EU–Russia cooperation", *European Integration* 32(5): 457-474.

Charities Aid Foundation (2017). *CAF World Giving Index 2017*. https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/cafworldgivingindex2017_2167a_web_210917.pdf?sfvrsn=ed1dac40_10.

CIVICUS (2018). CIVICUS Monitor: Russia. <https://monitor.civicus.org/country/russia/>.

Evans A. B. et al (2006). *Russian civil society: A critical assessment*. New York: Me Sharpe.

ICNL (2018). Civic Freedom Monitor: Russia. <http://www.icnl.org/research/monitor/russia.html>.

Krasnopolskaya, I., Skokova, Y., & Pape, U. (2015). "Government–nonprofit relations in Russia's regions: An exploratory analysis", *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations* 26(6): 2238-2266.

Salamon L. M., Benevolenski V. B., Jakobson L. I. (2015). "Penetrating the Dual Realities of Government–Nonprofit Relations in Russia", *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations* 26(6): 2178-2214.

Skokova Y., Pape U., Krasnopolskaya I. (2018). "The non-profit sector in today's Russia: Between confrontation and co-optation", *Europe-Asia Studies* 70(4): 531-563.

Todogood (n.d). "O todogood". Available online: <http://todogood.com/abouts>.

Баранова Н. (2018). "Открыта регистрация на международную конференцию «Белые ночи фандрайзинга», Теплица социальных технологий. <https://te-st.ru/2018/11/06/white-nights-of-fundraising-2019/>.

Высшая школа экономики (2016a). "Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ" <https://grans.hse.ru/data/2016/09/25/1123796825/Bulleten%209.pdf>.

Высшая школа экономики (2016b). "Источники финансирования НКО в России: результаты эмпирического исследования." <https://grans.hse.ru/data/2017/09/09/1172323590/%D0%9C%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf>

Герцовская А.Б. (2018). "Фандрайзинг в PR-деятельности благотворительной организации," (Master Thesis), St. Petersburg State University. <https://dspace.spbu.ru/bitstream/11701/14290/1/Gercovskaya.pdf>.

Иванушкин Г. (2017). "СОЛЬ: что было и что будет." Агентство социальной информации. <https://www.asi.org.ru/news/2017/12/29/sol-cto-bylo-i-cto-budet/>.

Министерство юстиции РФ (2018). "Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях." <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx>.

Нужна Помощь [Nuzhna Pomosch] (2017). "Технологии фандрайзинга в НКО." <https://nuzhnapomosh.ru/research/2017/tehnologii-fandrayzinga-v-nko/>.

Общественная палата РФ (2017). "Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год." <https://report2017.oprf.ru/>.

Открытое пространство. <https://ospace.ecwid.com/>.

Русь Сидящая "Поддержать нашу работу". <https://zekovnet.ru/help-us/>.

Шарипков О.В., Французова С.В. (2017). "Эндаументы. Начало: как создать целевой капитал в регионе", Капитал местного сообщества. https://penza.capital/wp-content/uploads/2017/book/Endowment_book.pdf.

Интервью

Интервью R1: региональная ОГО, гражданское образование

Интервью R2: региональная ОГО, фонд местного сообщества

Интервью R3: общенациональная благотворительная организация

Интервью R4: общенациональная ОГО, развитие сектора гражданского общества

Интервью R5: общенациональная ОГО, развитие сектора гражданского общества

Интервью R6: общенациональная ОГО, социальные услуги

Интервью R7: региональная ОГО, права человека

Интервью R8: общенациональная ОГО, права человека

Интервью R9: общенациональная ОГО, права человека

Интервью R10: региональная ОГО, защита животных

Интервью R11: общенациональная ого, исследовательский центр

Интервью R12: общенациональная ОГО, социальные услуги

Интервью R13: общенациональная ОГО, развитие сектора гражданского общества

Интервью R14: общенациональная ОГО, социальные услуги

Интервью R15: общенациональная ОГО, социальные услуги и экология

Фокус-группа

Эксперт, научный сотрудник и член правления общенациональных ОГО

Член правления общенациональной организации, занимающейся защитой прав человека

Руководитель общенациональной организации, научно-исследовательского центра

Руководитель общенациональной организации, поддержка ОГО

Гражданский форум ЕС-Россия: Рекомендации 2018 года

Данные рекомендации призваны улучшить положение организаций гражданского общества (ОГО) в странах Европейского союза и России, и подразделяются на рекомендации для самих ОГО, для органов государственной власти и для Европейского союза.

Рекомендации для организаций гражданского общества

- Сети сотрудничества. В свете усугубляющихся общих проблем и растущих новых угроз, ОГО в Европе и в России должны выстраивать более эффективные сети сотрудничества. Например, ОГО из соседних стран могли бы создавать группы неформального взаимодействия, что позволило бы им развивать чувство солидарности. Участники таких групп могли бы обмениваться информацией, успешным опытом, координировать свои усилия и формулировать общие позиции.
- Адвокация и связи с общественностью. С помощью государственных институтов и СМИ организациям гражданского общества следует более активно просвещать граждан относительно важности гражданского общества, его деятельности и преимуществ. Хорошие отношения с общественностью и активная просветительская работа мобилизуют общественную поддержку гражданского общества.
- Профессионализация. ОГО должны предпринимать меры для профессионализации своей деятельности и наращивать свою компетентность и потенциал. Во-первых, это должно включать в себя диверсификацию источников финансирования и поиск новых возможностей получения финансирования (например, краудфандинг и другие сетевые инструменты). Во-вторых, ОГО должны инвестировать в мастер-классы и семинары, развивающие личные качества и коллективные навыки, и находить способы уменьшать бремя, связанное с нормативным регулированием. Наконец, ОГО также должны внедрять больше технологий в свою повседневную работу и обеспечивать прозрачность своей деятельности.

Рекомендации для правительств

- Правительствам рекомендуется создавать благоприятные, стабильные финансовые условия. Здесь имеются в виду меры, которые устанавливают устойчивую, прозрачную и предсказуемую систему с множеством источников финансирования. Хорошие механизмы поддержки включают в себя меры, поощряющие выделение финансирования со стороны бизнеса, социальную ответственность бизнеса, налоговые льготы и повышение эффективности управления финансированием со стороны ЕС.

Рекомендации для Европейского союза

- Реальная поддержка на высшем уровне. Европейский союз должен оказывать поддержку ОГО на самом высоком уровне (Совет, Комиссия, Парламент, Экономический и социальный комитет, Комитет регионов), осуждая антидемократические угрозы гражданскому обществу и направленные против него атаки.

- Усиление образовательных программ. Европейский союз должен использовать свои инструменты, такие как программа «Европа для граждан» ("Europe for Citizens"), чтобы просвещать граждан о преимуществах гражданского общества и распространять знания о роли, которую играет гражданское общество его организации.
- Улучшение инструментов финансирования ОГО. Европейский союз должен использовать систему глобальных грантов (global grants) для финансирования ОГО и реализовать программу «Права и ценности» (Rights and Values) на основе Инструмента для европейских ценностей (European Values Instrument), чтобы обеспечить доступную поддержку организациям, содействующим продвижению основных ценностей и прав в ЕС.
- Создание новой системы статистических измерений. Европейскому союзу следует включить гражданское общество в сферу деятельности Евростата, чтобы создать и опубликовать систему сбора сопоставимых данных по Европе.

Информация об авторах

Ирландия

Анна Виссер (Anna Visser) – старший научный сотрудник в Парламенте Ирландии. Имеет PhD по представительной демократии от Университетского колледжа Дублина (University College Dublin). Анна – квалифицированная руководительница, до поступления на государственную службу работавшая в разных некоммерческих организациях в течении почти 20 лет. Была директором The Advocacy Initiative и European Anti-Poverty Network (EAPN) Ирландии, а до этого работала в области прав человека и борьбы с расизмом в Ирландии и Брюсселе. В качестве волонтера Анна участвовала во многих общественных движениях и была основательницей рабочей группы по демократии в рамках организации «Claiming Our Future». Анна руководила несколькими некоммерческими организациями, а в настоящий момент является редактором международного рецензируемого научного журнала «Voluntary Sector Review».

Email: anna@dannavisser.ie

Чехия

Павел Хавличек (Pavel Havlicek) – гражданский активист и исследователь, сотрудник расположенного в Праге научно-исследовательского центра Association for International Affairs (АМО). Работает аналитиком в исследовательском центре АМО с мая 2015 года, специализируясь на чешской и европейской внешней политике в отношении Восточной Европы, а конкретнее – Восточного партнерства. Публикует статьи в академических изданиях, посвященных России, Украине и постсоветскому пространству. В 2018 году начал работать в расположенной в Брюсселе донорской организации, поддерживающей гражданское общество в соседних с ЕС странах. Выпускник магистерской программы Erasmus Mundus International по изучению России, Центральной и Восточной Европы (IMRCEES) Университета Глазго и Ягеллонского университета в Кракове (Польша). Имеет опыт работы и исследований в Великобритании, России, Польше и Бельгии. Больше информации здесь: <http://www.amo.cz/en/autor/pavel-havlicek-2/>.

Email: pavel.havlicek@amo.cz

Греция

Евгения Ватаку (Eugenia Vathakou) – преподаватель Греческого открытого университета (Hellenic Open University), адъюнкт-профессор Университета Пелопоннеса, факультет политических наук и международных отношений. С 2004-2011 годов работала в разных странах мира (например, в Македонии, Косово, Турции, Уганде, Израиле, Киргизии) в качестве разработчика, менеджера и оценщика проектов по развитию и обеспечению мира, финансируемых ЕС и осуществляемых НКО. С 2011 года более 500 сотрудников греческих НКО проходили у Евгении обучение оценке потребностей и планированию партиципаторных проектов. Ее исследовательские интересы включают исследования коллективного действия, городское планирование с привлечением сообщества для развития на местах, систематические подходы к социальным преобразованиям (теория социального аутопоззиса Н. Лумана), взаимосвязь миграции и развития, трансформация конфликтов и развитие. Является автором многих материалов о гражданском обществе, миграции, кризисе и мирном процессе.

Email: vathakou.evgenia@ac.eap.gr

Румыния

Микаэла Ламбру (Mihaela Lambru) – доктор философских наук, профессор публичной политики и социологии некоммерческого сектора на факультете социологии и социальной работы Университета Бухареста. Ее исследования сосредоточены на вопросах реформы государственных услуг, социальных контрактах и социальной экономике. Публиковала работы в журналах *Organisation*, *International Review of Sociology*, *International Review of Social Research*, *Calitatea Vietii*, *Sociologie Romaneasca*. Помимо академической работы, является членом правления нескольких румынских организаций гражданского общества и менеджером программ технической помощи для НКО.

Email: mihaela.lambru@sas.unibuc.ro

Андрей Добре (Andrei Dobre) – аспирант по социологии Университета Бухареста. Среди его научных интересов – реформа третьего сектора, управление программами здравоохранения, партиципаторная политика. В настоящее время отвечает за мониторинг и оценку проектов, финансируемых Глобальным фондом (Global Fund) в Румынии, осуществляемых румынским фондом Angel Appeal Foundation. Между 2012 и 2015 годами работал в Foundation for Civil Society Development в составе фонда NGO Fund в Румынии.

Email: andrei.dobre@draa.ro

Россия

Юлия Скокова (Yulia Skokova) – с 2010 года работает в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» в Москве, Россия. В настоящее время является младшим научным сотрудником Научно-учебной лаборатории политических исследований (<https://politlab.hse.ru>) – междисциплинарного исследовательского центра, где ведется изучение политического поведения, миграции и ее восприятия в обществе, общественных движений, политической культуры и местных администраций. Проводит исследования в области некоммерческого сектора, гражданского общества и общественных движений в России. С 2018 года является со-координатором Экспертной группы по исследованиям гражданского общества Гражданского форума ЕС-Россия.

Email: jskokova@hse.ru

Редакционная команда

Брайн Харви (Brian Harvey) независимый социальный исследователь. Среди его научных интересов – изучение бедности, социальной исключенности, равенства, развитие сообществ, права человека, мир неправительственных организаций и европейская интеграция. Живет в Дублине и работает в общественных организациях, правительственных органах, межправительственных учреждениях, трестах и фондах в обеих частях Ирландии, в Британии и континентальной Европе.

Email: brharvey@eircom.net

Кристина Смолияниновайте (Kristina Smolijaninovaitė) занимает должность заместителя директора Гражданского форума ЕС-Россия (<http://eu-russia-csf.org>). С момента основания Форума в 2011 году Кристина работала над его развитием. С 2015 года она руководила отделом программ Форума. Помимо вклада в различные проекты Гражданского форума ЕС-Россия, включая Европейский форум для молодых профессионалов «Eugore Lab» и Экспертную группу по визовому режиму, возглавляет Программу развития потенциала и грантовую программу для членов Форума. В рамках своего интереса к исторической памяти и ее связи с политикой в России и ЕС, в 2013 году инициировала создание Рабочей группы Форума «Историческая память и просвещение», а также стала одним из авторов выставки «Разные войны: национальные школьные учебники о Второй мировой войне». Кристина изучала культурное наследие и иностранные языки в Литве, Германии и Турции.

Email: kristina.smolija@eu-russia-csf.org

Елена Белокурова (Elena Belokurova) – директор Немецко-русского обмена в Санкт-Петербурге (www.obmen.org) и член Правления Гражданского форума ЕС-Россия. Преподает на факультете социологии и является ассоциированным научным сотрудником Центра изучения Германии и Европы (www.zdes.spbu.ru) Санкт-Петербургского государственного университета, а также преподавателем Факультета сравнительных политических исследований Северо-Западного Института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы. С 2000 года участвует в ряде научно-исследовательских и образовательных проектов, изучающих различные аспекты отношений России и ЕС, приграничного сотрудничества и региональной политики, а также развития гражданского общества в России и Европе, особенно в области отношений между НКО и государством в России и в других странах.

Email: elena.v.belokurova@gmail.com

Приложение 1. Анкета для глубинного интервью

- 1 Название организации (необязательно)

- 2 В какой сфере в основном работает Ваша организация?
 - защита прав человека, развитие демократия и международная помощь
 - окружающая среда
 - социальные услуги, включая сферу здравоохранения
 - молодежь, гражданское и профессиональное образование
 - история и культура
 - спорт и клубы по интересам
 - развитие сообщества, ресурсные центры НКО, аналитические центры
 - религия
 - бизнес- и профессиональные ассоциации
 - другое
- 3 В какой организационно-правовой форме действует ваша организация?
 - зарегистрированная неправительственная некоммерческая организация
 - зарегистрированная некоммерческая организация с миссией общественных интересов
 - незарегистрированная организация - низовая инициатива (местная)
 - незарегистрированная организация - большое общественное движение (региональный/национальный/международный уровень)
 - другое:
- 4 Как давно существует ваша организация?
 - менее 1 года
 - 1-10 лет
 - 11-20 лет
 - более 20 лет
- 5 Сколько людей (сотрудников, волонтеров, членов) обычно вовлечено в Вашу организацию?
 - менее 10 человек
 - 10-50 человек
 - 51-200 человек
 - более 200 человек
- 6 Бюджет Вашей организации:
 - мы работаем на волонтерской основе (нет персонала и зарплат, только волонтеры).
 - менее 1 000 евро в год
 - менее 10 000 евро в год
 - менее 100 000 евро в год
 - я не хочу раскрывать эту информацию

7 На каком уровне в основном работает Ваша организация?

- на локальном / региональном уровне
 на национальном уровне
 на международном уровне

8 Как Вы оцениваете общий контекст деятельности Вашей организации с точки зрения следующих аспектов?

Контекстные условия в области	Позитивно	Нейтрально	Негативно	Не применимо
	1	2	3	4
Нормативно-правовая база				
Политическая поддержка государства				
Финансирование в целом				
Государственная финансовая поддержка				
Частные пожертвования				
Общественное мнение				
Волонтерство				
Освещение в СМИ				

9 Как изменилась ситуация в Вашей организации за последние три года?

- улучшилась
 ухудшилась
 осталась прежней
 затрудняюсь ответить

Интервью - ЧАСТЬ 2

10а С какими серьезными проблемами сталкивались организации гражданского общества в Вашей стране за последние 12 месяцев? Являются ли эти вызовы новыми или они уже существовали какое-то время? Как эти вызовы повлияли на работу Вашей организации (например, темы, деятельность или организационная структура)?

10б Похожи ли эти проблемы или отличаются от тех, с которыми сталкиваются другие организации, с которыми Вы работаете?

10в 10в. Считаете ли Вы, что это вызовы, с которыми сталкиваются все организации гражданского общества в Вашей стране?

11а Известны ли Вам какие-либо интересные инновации или решения, которые были инициированы гражданским обществом для преодоления этих негативных тенденций?

11б Нашла ли Ваша организация какие-либо решения, которые, по Вашему мнению, могли бы быть интересны другим? Можете ли Вы дать письменное описание этой практики, которыми можно было бы поделиться с другими?

12 Как Вы считаете, происходят ли сейчас какие-то позитивные изменения для гражданского общества в целом? Каковы, по вашему мнению, будут новые возможности в будущем?

13 Каков опыт Вашей организации в области международного сотрудничества (например, с другими организациями гражданского общества, международные организации, доноры, движения солидарности)? Вы бы охарактеризовали его как позитивное или негативное? Как Вы думаете, произошли ли какие-либо изменения в международном сотрудничестве за последние 12 месяцев?

14 Хотели бы Вы принять участие в фокус-группе по обсуждению политических рекомендаций на основе результатов исследования в мае 2018 года?

15 Можем ли мы опубликовать Ваше интервью анонимно через открытое хранилище данных, чтобы им могли воспользоваться другие исследователи?

(Исследователь может доработать темы по своему выбору для каждого интервью)

Приложение 2. Вопросы для фокус-группы

1. Согласны ли Вы с тем, что основными вызовами и тенденциями в вашей стране являются те, которые указаны в выводах исследования? Чем сектор гражданского общества в Вашей стране может поделиться в качестве выученного урока с другими организациями международного сообщества?

2. Учитывая выявленные проблемы, что, по Вашему мнению, нужно (или не нужно) сделать политикам для обеспечения более благоприятных условий для организаций гражданского общества (на местном, национальном, европейском и международном уровнях), и почему?

3. Учитывая выявленные проблемы, что, по Вашему мнению, должно делать по-другому гражданское общество?

4. Какие сигналы и идеи должны организации гражданского общества передавать в СМИ в отношении текущих вызовов и рекомендаций?

Выходные данные

Координатор проекта: Кристина Смолянинова

Научные редакторы: Брайан Харви, Кристина Смолянинова,
Елена Белокурова (редактор русскоязычной версии)

Переводчик: Юлия Дементиенко

Дизайнер: Лаура Климайте-Луса

Издатель: Гражданский форум ЕС-Россия, Берлин, Германия

Я приветствую этот Доклад Гражданского форума ЕС-Россия. Он свидетельствует о важности гражданского общества в продвижении фундаментальных индивидуальных и общественных ценностей, на которых основан ЕС, и подчеркивает роль организаций гражданского общества как наблюдателей в период политических и социально-экономических изменений. Анализ обеспечивает прочную основу для лучшего понимания проблем, с которыми сталкиваются организации гражданского общества, и помогает сфокусировать направление поддержки ЕС.

Маркус Эдерер, посол Европейского союза в Российской Федерации

Любое исследование является источником информации, и регулярность имеет особое значение для любой информации. Исследование, которое Вы сейчас держите в руках, уже третье в ежегодной серии. В этом Докладе анализируется международная структура гражданского сектора в различных европейских странах с использованием одной и той же методологии. Тот факт, что Россия включена в такое исследование, позволяет по-новому взглянуть на наши общие проблемы.

Александра Болдырева, исполнительный директор "Форума доноров", Россия

Этот документ был подготовлен при финансовой поддержке грантодателей. Содержание публикации является предметом ответственности Гражданского Форума ЕС-Россия и не отражает позицию грантодателей. Мнения, выраженные авторами, являются их собственными и не обязательно отражают взгляды Гражданского форума ЕС-Россия.

©2019 Гражданский Форум ЕС-Россия
Все права защищены.

Обратная связь и предложения

Мы ждем Ваши замечания и предложения, особенно о тематических аспектах и странах, которые было бы важно исследовать в последующих Докладах. Отправляйте свои отзывы и идеи по адресу: research@eu-russia-csf.org

Другие публикации ГФ

Мы также приглашаем ознакомиться с предыдущими «Докладами о состоянии гражданского общества в ЕС и России» (2016, 2017) на странице www.eu-russia-csf.org



EU-RUSSIA CIVIL SOCIETY FORUM
ГРАЖДАНСКИЙ ФОРУМ ЕС-РОССИЯ

При поддержке



В сотрудничестве с

