

Германия

Испания

Польша

Венгрия

Россия

Доклад
о состоянии
гражданского
общества
в ЕС и
России
2016



EU-RUSSIA CIVIL SOCIETY FORUM
ГРАЖДАНСКИЙ ФОРУМ ЕС-РОССИЯ

Гражданский форум ЕС-Россия (Форум, ГФ) -- независимая сеть тематически разнообразных НКО, созданная в качестве гражданской инициативы снизу. Цель Форума -- укреплять взаимодействие между организациями гражданского общества и способствовать интеграции между Россией и ЕС, основанной на общих ценностях плюралистической демократии, верховенства права, прав человека и социальной справедливости.

Гражданский форум ЕС-Россия официально начал свою работу в 2011 году, и на сегодняшний день его членами являются 153 участников – 59 из ЕС, 85 из России и 9 международных организаций.

Форум служит для его участников платформой для разработки общих позиций, поддержки и солидарности, а также влияния гражданского общества на органы власти и межправительственные отношения. Эти цели осуществляются через совместные проекты членов Форума и исследования; общественные дискуссии и диалог; обмены между людьми в общественной сфере.

Гражданский форум ЕС-Россия

Бадштрассе 44

13357 Берлин

Германия


тел + 49 30 46 06 45 40

research@eu-russia-csf.org

www.eu-russia-csf.org

Секретариат в





Доклад
о состоянии
гражданского
общества
в ЕС и
России
2016

Этот материал был подготовлен при финансовой поддержке наших грантодателей. Содержание данной публикации является предметом ответственности Гражданского форума ЕС-Россия и не отражает позицию наших грантодателей.

© 2017 EU-Russia Civil Society Forum e.V.
Все права защищены.

Содержание

Предисловие.	5
Введение.	7
Методология.	8
Проблемы организаций гражданского общества: схожие или различные?.	11
Лучшие практики: схожие или различные?.	13
Структура доклада.	14
Измерение состояния гражданского общества в странах-членах ЕС и в России.	15
Обзор существующих методов и инструментов.	15
Потенциал и устойчивость НКО/ОГО.	16
Уровень гражданской активности и общественного участия.	28
Правовая среда и государственное управление: стимулирующие факторы для НКО/ОГО.	32
Заключение.	36
Литература.	37
Германия: относительное благополучие.	40
Гражданское общество Германии в цифрах.	41
Правовая среда и финансирование.	42
Характеристика данных.	43
Проблемы организаций гражданского общества в Германии.	44
Лучшие практики: как организации решают проблемы.	50
Заключение.	55
Литература.	56
Испания: последствия экономического кризиса.	60
Гражданское общество Испании в цифрах.	61
Правовая среда и финансирование.	62
Характеристика данных.	63
Проблемы организаций гражданского общества в Испании.	64
Лучшие практики: как организации решают проблемы.	69
Заключение.	73
Литература.	74
Польша: в ожидании худшего.	78
Гражданское общество Польши в цифрах.	80
Правовая среда и финансирование.	82
Характеристика данных.	86
Проблемы организаций гражданского общества в Польше.	87
Лучшие практики: как организации решают проблемы.	91
Заключение.	95
Литература.	96

Венгрия: негативный тренд.	100
Гражданское общество Венгрии в цифрах.	101
Правовая среда.	104
Характеристика данных.	110
Проблемы организаций гражданского общества в Венгрии.	111
Лучшие практики: как организации решают проблемы.	120
Заключение.	124
Литература.	125
Россия: разобщенный некоммерческий сектор.	130
Гражданское общество России в цифрах.	132
Правовая среда и финансирование.	133
Характеристика данных.	138
Проблемы организаций гражданского общества в России.	138
Лучшие практики: как организации решают проблемы.	146
Заключение.	148
Литература.	149
Приложение: Анкета.	152
Сведения об авторах.	156

ПРЕДИСЛОВИЕ

Уважаемые коллеги, члены, друзья и сторонники
Гражданского форума ЕС-Россия!

Мы с радостью представляем первый выпуск новой серии ежегодных Докладов о состоянии гражданского общества в ЕС и в России. Начало этой работе положили члены Гражданского форума ЕС-Россия, выразившие желание получать более структурированную информацию о развитии сектора НКО и гражданского общества в разных странах, и в первую очередь в государствах Европейского союза.

Нередко стратегии и проблемы, с которыми сталкивается гражданское общество наших стран, кажутся нам слишком разными или даже уникальными. Подобный взгляд на деятельность своих нынешних и потенциальных партнеров может стать помехой для сотрудничества. Мы надеемся, что наши ежегодные доклады помогут достичь лучшего понимания и открыть новые возможности для взаимного сотрудничества и обмена. Мы стремимся не только изучить ситуацию в разных странах и проблемы, с которыми они сталкиваются, но также найти интересные, применимые на практике решения.

В своей работе мы постарались соединить академический и практический подходы к изучению гражданского общества, чтобы выявить основные особенности и направления развития гражданского общества в конкретный период и обозначить перспективы и проблемы общественных организаций разных стран – как членов Гражданского форума ЕС-Россия (Форум, ГФ), так и других организаций, пожелавших выразить свое мнение.

В 2016 году мы проанализировали многие существующие количественные индексы о состоянии гражданского общества разных стран и представили их в отношении всех стран-членов ЕС и России. В целом, показатели индексов устойчивости организаций гражданского общества (ОГО) указывают на наличие региональных различий в Европе, где «старые» страны-члены Европейского союза демонстрируют устойчивость и стабильную эффективность НКО, а страны ЕС из Южной и Восточной Европы отстают, или даже, в некоторых случаях, оказываются отброшенными назад. Другие группы индексов в основном подтверждают наличие региональных различий, при этом не выявляя тревожные тенденции. Больше беспокойство вызывает ситуация в России, где наблюдается очевидный регресс в оценке нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность НКО.

С учетом этих уже существующих данных мы провели собственное эмпирическое исследование, изучив то, как сложившаяся ситуация воспринимается организациями гражданского общества. Для разработки методологии исследования в сотрудничестве с Центром изучения Германии и Европы (Санкт-Петербургский государственный университет – Университет Билефельда) в апреле 2016 года мы организовали академический семинар в Санкт-Петербурге, где группа исследователей встречалась с приглашенными экспертами в области изучения гражданского общества, работающими как в исследовательских институтах, так и в НКО разных стран. Мы очень благодарны всем

участникам семинара за их вклад, поддержку и идеи, вдохновившие нас применить сочетание количественных и качественных методов сбора и анализа данных о восприятии текущей ситуации, сложившейся вокруг НКО.

По результатам общей дискуссии в основу методологии нашего исследования были положены онлайн опрос и глубинные интервью, проведенные в России и четырех странах ЕС: Германии и Испании (как в старых членах ЕС), и в Польше и Венгрии как в новых членах. Изучение конкретных кейсов проводилось исследователями каждой страны с использованием общей методологии. Исследователи анализировали данные, помещая их в более широкий контекст политического, общественного и экономического развития соответствующей страны в 2016 году и тенденций предыдущих лет, повлиявших на текущую ситуацию. Аналитические материалы по каждому конкретному кейсу также рецензировались как минимум двумя анонимными независимыми экспертами по соответствующей стране, которые, в свою очередь, внесли свой вклад в более глубокое осмысление этих кейсов.

Мы крайне признательны всем экспертам и консультантам, а также участникам наших первых предварительных презентаций, за их идеи, комментарии и критические замечания, которые помогли нам улучшить доклад и будут полезны в дальнейшем. В будущем мы планируем делать подобное исследование в других странах: например, в 2017 году доклад будет включать результаты исследования по таким странам как Нидерланды, Италия, Литва, Болгария и Россия.

Мы надеемся, что результаты нашей работы будут интересны не только представителям гражданского общества, но и широкой общественности, донорам и лицам, принимающим решения, как в ЕС и России, так и в других странах.

С наилучшими пожеланиями,
группа по подготовке Доклада

ВВЕДЕНИЕ

Елена Белокурова

Судя по тому, как обсуждается сейчас состояние гражданского общества в разных странах и в мире в целом, создается четкое ощущение того, что оно переживает сейчас сложный период серьезных трансформаций. Это фиксируется и в разного рода мониторингах, которые систематически ведутся в разных странах и на международном уровне, а также в большом количестве появляющихся новых сравнительных и масштабных исследований и обзоров. Так, в 2012 году интересный анализ мировых тенденций в развитии НКО разных стран был представлен в виде коллективного труда группы авторов из ведущих международных организаций, размышлявших о будущем гражданского общества «Гражданское общество на перепутье: изменения, проблемы, варианты?»¹. Международный центр по правовому регулированию некоммерческого сектора (The International Centre for Non-for-Profit Law) систематически выпускает отчеты «Глобальные тенденции в законодательстве, регулирующем деятельность НКО», оказывающие влияние на развитие ОГО в разных странах². Известный своими индексами проект CIVICUS недавно запустил новую систему онлайн-мониторинга положения гражданского общества во всем мире³.

Многие количественные исследования, нацеленные на формирование индексов, оценку различных аспектов развития гражданского общества, уже принесли интересные результаты. Поэтому мы решили сделать подробный обзор существующих индексов, которые проводились в отношении стран-членов ЕС и России. Они представляют собой ранжирование стран по разным показателям, дают интересную картину, но не позволяют выявить причины и последствия возникающих проблем, и уж тем более – предложить их решения.

Работая над докладом, мы постарались объединить академический и прикладной подходы к изучению гражданского общества, чтобы выявить главные характеристики и тенденции в развитии гражданского общества за прошлый год. Наша цель – представить информацию, которая поможет читателям разобраться, в каком состоянии находится гражданское общество стран Европейского союза и России, какие проблемы сейчас особенно остры и почему. Мы также стремились помочь активистам гражданского общества сформулировать свои аргументы и гражданскому обществу в целом – лучше осознать свою роль и влияние в общественной жизни.

Но нашей задачей было не только изучение ситуации, в которой находится гражданское общество, проблем и вызовов, с которыми оно сталкивается, но и поиск интересных подходов, которые могли бы помочь и решению проблем в других странах, и созданию основы для сотрудничества. В связи с этим мы опросили представителей гражданского общества разных стран, на предмет того, какие проблемы они считают главными и какие решения этих проблем кажутся им наиболее эффективными.

- 1 Civil Society at Crossroads: shifts, challenges, options [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.intrac.org/resources/civil-society-crossroads-shifts-challenges-options/.
- 2 Global Trends in NGO Law. A quarterly review of NGO legal trends around the world [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.icnl.org/research/trends.
- 3 Monitor Tracking Civic Space [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://monitor.civicus.org/>.

Структура доклада отражает главные вопросы, поставленные в исследовании: сначала кратко описывается методология онлайн опроса и интервью, затем следует обзор сектора гражданского общества в разных странах, основанный на официальной статистике, описание правового и финансового положения сектора гражданского общества, представление проблем, с которыми сталкиваются организации, а также некоторых интересных решений (лучших практик).

К сожалению, мы не имели возможности включить в исследование все страны Европейского союза, поэтому выбрали для первого доклада, наряду с Россией, четыре государства ЕС: два старых члена ЕС (в свою очередь, представляющие северную и южную часть ЕС (Германию и Испанию, соответственно) и два новых (Венгрию и Польшу). В последующие годы мы планируем сделать подобное исследование в других странах.

Методология

Методология сбора данных в рамках исследования основана на анкетном онлайн опросе и интервьюировании представителей организаций гражданского общества (ОГО), среди которых как неправительственные и некоммерческие организации (НКО), так и неформальные инициативные группы и общественные движения. Поскольку мы стремились включить в исследование все виды структур гражданского общества, мы будем в основном говорить об ОГО, используя это широкое понятие, хотя НКО все равно преобладают в связи с более простой их идентификацией.

Онлайн анкетирование проводилось в пяти странах (Германии, Испании, Польше, Венгрии и России) с середины июля до середины сентября 2016 года. Разработанный на английском языке опросник был переведен на родные языки респондентов и представлен для заполнения с помощью программных средств Qualtrics или Google Forms.

Приглашение участвовать в опросе было направлено на личные адреса электронной почты представителям ОГО в соответствующих странах. К тому же, открытые приглашения распространялись через релевантные списки электронных рассылок и личные контакты. Несколько объявлений также было размещено на вебсайте Гражданского форума ЕС-Россия.

В Германии в период с 14 июля по 16 сентября было разослано 692 персональных приглашения и получено 75 заполненных анкет. Также было проведено 4 интервью с представителями НКО, изъявившими желание дать интервью.

В Испании базой для исследования стал опрос, проведенный в 2015 году, содержащий почти те же вопросы, что и исследование Гражданского форума ЕС-Россия; при этом представители 147 организаций также ответили на ряд дополнительных вопросов. Также по единственному руководству было проведено 11 интервью.

В Польше приглашение принять участие в опросе было направлено почти 200 НКО (часть из которых являлась сетевыми организациями, имеющими в составе другие НКО), в результате было получено 56 ответов. Кроме того, глубинные интервью были проведены с представителями 10 организаций, отобранных из отметивших в своих ответах, что хотели бы принять участие во втором этапе исследования.

В Венгрии интерес к участию в опросе был выше: 144 организации заполнили анкету. Интервью были проведены с представителями 10 общественных организаций.

В России было получено 248 ответов на анкету, направленную российским членам Гражданского Форума ЕС-Россия и более 900 другим ОГО. Дополнительно по Skype или по телефону было проведено 11 интервью с руководителями НКО или активистами, работающими в разных сферах деятельности и разных регионах страны.

В среднем относительно низкий уровень активности респондентов объясняется особенностями интернет-анкетирования и временным периодом проведения опроса: период с середины июля до середины сентября – самое популярное время летнего отдыха во всех включенных в исследование странах.

Поэтому мы не можем гарантировать репрезентативность полученной выборки ОГО. Следовательно, нельзя сказать, что результаты исследования представляют мнение всего сектора ОГО или гражданского общества в данных странах. Тем не менее, они действительно отражают мнение тех общественных организаций, которые активны, мотивированы и заинтересованы в понимании общей ситуации. Некоторые из них связаны с Гражданским форумом ЕС-Россия, некоторые нет, но все они заинтересованы в развитии гражданского общества в своих странах. Таким образом, их мнение имеет серьезное значение и отражает существующие тенденции развития ОГО и их представления о своем будущем, особенно благодаря тому, что полученные данные основываются не только на ответах на закрытые, но и на открытые вопросы, дающие возможность получить больше информации и пояснений.

Размещенная онлайн анкета состояла из шести закрытых и трех открытых вопросов (см. Приложение). Из шести закрытых вопросов, четыре касались общей информации об организации (сфера деятельности, срок существования, число активных членов, уровень деятельности), два вопроса были посвящены изменениям и проблемам в жизни организации с точки зрения шести измерений (государственная поддержка, частные пожертвования, общественное мнение, нормативно-правовые рамки, участие волонтеров и освещение деятельности в СМИ). В двух открытых вопросах респондентов спрашивали о проблемах, с которыми сталкиваются общественные организации в целом и их организация в частности, а также об их опыте в применении лучших практик.

С респондентами, согласившимися побеседовать, после анкетирования были проведены полуструктурированные интервью на основе общего руководства. Как правило, интервью длились от 40 до 60 минут и были посвящены следующим темам: (1) проблемы, с которыми сталкиваются НКО страны в целом, (2) проблемы, с которыми сталкивается данная конкретная организация, (3) интересный опыт практических решений, выработанных данной организацией (лучшие практики). Интервью проводились лично, по телефону или по Skype, они были записаны, а затем проанализированы экспертами. В тексте доклада цитаты из интервью и ответы на открытые вопросы приводятся анонимно.

Рисунок 1.
 Ответы на вопрос:
**Как Вы оцениваете общий
 контекст деятельности
 Вашей НКО с точки зрения
 государственной поддержки?**

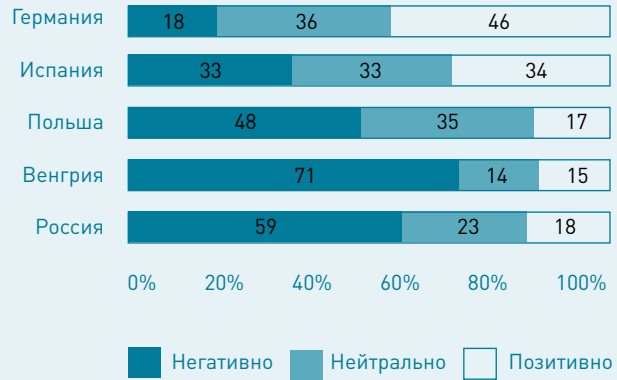


Рисунок 2.
 Ответы на вопрос:
**Как Вы оцениваете общий
 контекст деятельности Вашей
 НКО с точки зрения нормативно-
 правовой базы?**

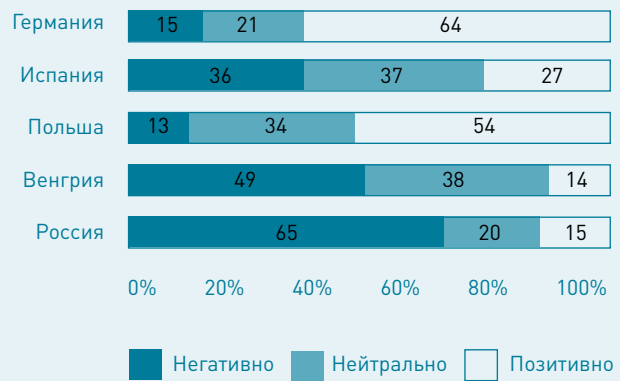


Рисунок 3.
 Ответы на вопрос:
**Как Вы оцениваете общий
 контекст деятельности Вашей
 НКО с точки зрения поступления
 частных пожертвований?**

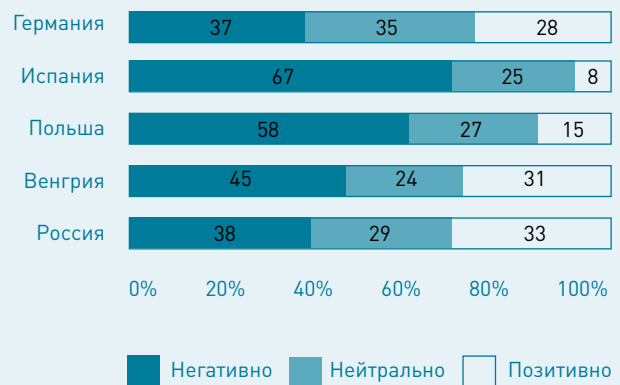
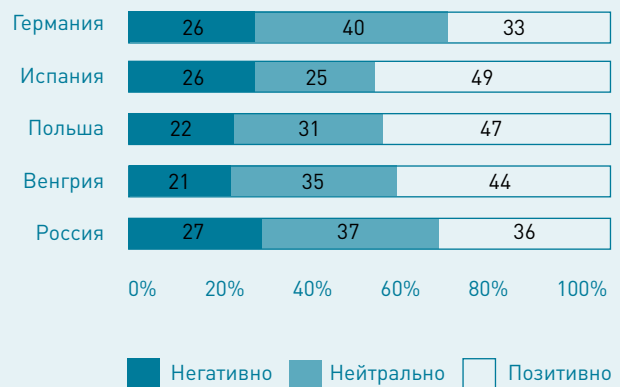


Рисунок 4.
 Ответы на вопрос:
**Как Вы оцениваете общий
 контекст деятельности Вашей
 НКО с точки зрения освещения
 в СМИ?**



Проблемы организаций гражданского общества: схожие или различные?

По результатам опроса, во всех странах самым серьезным препятствием в работе общественных организаций оказалась проблема финансирования, однако масштаб проблем и их причины различались. Так, в Испании наиболее существенной причиной финансовых проблем считают экономический кризис. В Германии сокращается прежде стабильное государственное финансирование. В Венгрии и России государством создаются препятствия на пути получения финансирования из иностранных источников, в Венгрии и Польше правительство препятствует доступу к финансированию ЕС. Но каковы бы ни были причины, эта ситуация означает для общественных организаций сокращение средств из традиционных источников финансирования и необходимость искать новые.

Во всех случаях государственная поддержка организаций гражданского общества также уменьшилась вследствие экономического кризиса и попыток государственных органов контролировать ОГО. Так, рисунок 1 демонстрирует по большей части неблагоприятные условия, сложившиеся в Венгрии, России и Польше, и более благоприятную ситуацию в Германии и Испании.

Еще один аспект государственной политики в отношении НКО включен в вопрос о нормативно-правовых рамках работы ОГО, что также оценивалось в анкете (рисунок 2). Здесь мы видим, что недавние реформы оцениваются российскими и венгерскими организациями явно негативно, в то время как ОГО Германии и Польши по-прежнему считают правовую среду стабильной и благоприятной.

Частные пожертвования стали важным источником финансирования общественных организаций в условиях уменьшения традиционного финансирования, но в этой области по-прежнему существует ряд проблем. На рисунке 3 видно, что ситуация с частными пожертвованиями везде достаточно сложная, включая наиболее благополучную в финансовом отношении Германию. Как ни удивительно, ситуация в России и Венгрии выглядит лучше, чем в других странах. Возможно, это связано с тем, что здесь НКО раньше столкнулись с серьезными проблемами и начали поиск и сбор средств из новых источников раньше, чем другие.

Сталкиваясь с различными проблемами в своих странах, ОГО неожиданно похоже оценивают ситуацию с освещением в СМИ. Некоторые организации в России, Венгрии и Польше сообщали о направленных на их дискредитацию клеветнических кампаниях, организованных правительством, но это не столь явно отражено в количественных данных, представленных на рисунке 4.

В итоге, общественное мнение о некоммерческих организациях оказывается вполне позитивным, но, опять же, последствия клеветнических кампаний против некоторых ОГО в России, Венгрии и Польше отражены на рисунке 5.

В дополнение к основным проблемам, существуют сложности, связанные с общественным мнением. В странах ЕС наиболее важной стала проблема дискриминирующих высказываний и риторики ненависти, что, с одной стороны, порождает трудности в работе общественных организаций, с другой - вынуждает их повысить свою активность. Это относится в первую очередь к Польше, Венгрии и России, но также и к Германии, где

Рисунок 5.
 Ответы на вопрос:
**Как Вы оцениваете общий
 контекст деятельности
 Вашей НКО с точки зрения
 общественного мнения?**

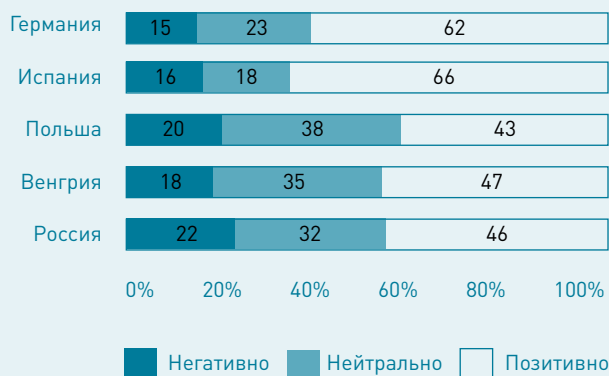
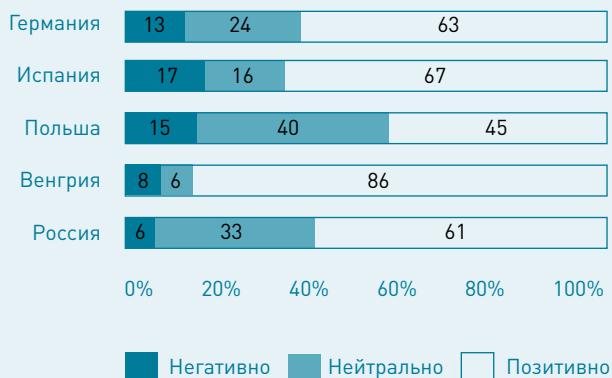


Рисунок 6.
 Ответы на вопрос:
**Как Вы оцениваете общий
 контекст деятельности
 Вашей НКО с точки зрения
 волонтерства?**



приток беженцев стал своего рода проверкой гражданского общества на прочность. Наконец, вследствие давления со стороны государства и сокращения финансирования важным механизмом компенсации нехватки ресурсов стала волонтерская помощь. Так, на рисунке 6 мы наблюдаем более высокую оценку уровня волонтерского участия в Венгрии и России по сравнению с Польшей и, в определенной степени – с Испанией и Германией. В целом, немало было сказано о трудностях, таких как организационные проблемы и недостаточный уровень коммуникации. Но в то же время общественные организации, оказавшиеся в условиях жесткого давления, интенсифицируют свою работу с населением, целевыми группами и волонтерами и стараются получить от них больше поддержки. Это также служит возможным объяснением более высокой оценки волонтерского участия в деятельности ОГО в данных странах.

Многие представители общественных организаций говорили о «сужающемся пространстве» для ОГО и о том, что проводимая популистскими правительствами в отношении НКО политика разделяет общественные организации на лояльные правительству и настроенные по отношению к нему критически. В России подобное разделение начало вводиться несколько лет назад, и последние два года эта тема актуальна для Венгрии. Очевидно, по этому пути следует и Польша. В соответствующих главах доклада на примере конкретных стран описано, как это происходит.

В то же время, изменяющаяся ситуация создает не только проблемы, но и возможности для развития ОГО. В интервью и в ответах на открытые вопросы анкеты подобные новые возможности были упомянуты респондентами почти всех стран, где проводилось исследование. Среди них назывались потенциальная возможность переосмыслить

свою миссию, стратегии и целевые группы, обратиться к поиску новых и творческих решений, стать ближе к людям, целевым группам и друг другу, стать более независимыми и разнообразить источники финансирования, извлекать пользу из общения и повысить уровень коммуникации с широкой аудиторией, целевыми группами, волонтерами и коллегами. По прочтении ответов на открытые вопросы анкеты и интервью складывается четкое впечатление, что текущий момент имеет большое значение для общественных организаций разных стран. В определенной степени все отмечают, что трудностей становится больше, хотя скорость их возникновения в разных странах различна.

Лучшие практики: схожие или различные?

Мы уже упоминали некоторые позитивные тенденции, такие как рост числа волонтеров, сохранение положительного общественного мнения в отношении ОГО и развитие адаптационных способностей общественных организаций. Текущие трудности часто воспринимаются ими как возможность переосмыслить цели и стратегии организации, искать новые решения и возможности для преодоления кризиса.

Подробные описания некоторых из таких решений, так называемых «лучших практик» приводятся в соответствующих главах доклада, и могут быть кратко описаны следующим образом:

- НКО всех стран упоминают в качестве эффективного решения сотрудничество, имея в виду как совместную работу внутри сектора, так и межсекторное взаимодействие;
- необходимость консолидации подчеркивается главным образом теми общественными организациями, которые оказались в условиях жесткого давления со стороны государства, особенно в России, Венгрии и Польше;
- поиск новых источников финансирования, например, сбор частных пожертвований, краудфандинг и социальное предпринимательство;
- новые практики коммуникации и связи с общественностью, использующие социальные сети, новые информационные технологии, такие как блоги и интерактивные информационные ресурсы;
- новые технологии, способствующие повышению качества управления и помогающие выстраиванию перспективного планирования.

Эти и другие новые практики уже применяются и продолжают развиваться. Конкретные примеры того, как общественные организации адаптируются к новым вызовам, представлены в соответствующей части каждой главы доклада.

Структура доклада

Как упоминалось выше, в первой главе анализируются количественные данные ряда исследований, проведенных различными исследовательскими или общественными институтами для оценки уровня развития гражданского общества в странах Европейского союза и в России. Цель данного обзора – рассмотреть общие тенденции, присущие всем странам ЕС, поскольку у нас нет возможности представить подробные разборы конкретных случаев для каждой из стран.

Ситуация в отобранных для исследования странах анализируется в следующих главах, написанных опытными исследователями – сотрудниками университетов и исследовательских центров, специализирующихся на изучении гражданского общества. В связи с этим в анализе данных авторы использовали свои знания и результаты проведенных ранее исследований. Это позволило им получить интересные и подробные объяснения различных контекстных особенностей ситуации, связанных с недавними политическими и социальными трансформациями и изменениями в области правового регулирования и финансового положения общественных организаций.

После общей оценки ситуации авторы представляют полученные данные и результаты исследования, указывая на главные проблемы ОГО, наиболее интересные методы их решения и стратегии, упомянутые респондентами. Эта структура сохраняется во всех главах, посвященных отдельным странам.

Последовательность представления стран – Германия, Испания, Польша, Венгрия и Россия – это отражение одного из результатов исследования, согласно которому именно в таком порядке возрастает государственное давление на НКО, а также масштаба встающих перед ними проблем. Ситуация в России выглядит наиболее сложной, Венгрия и Польша движутся в том же направлении. В Испании и Германии общественные организации не подвергаются такому давлению со стороны государства, хотя и сталкиваются с трудностями. Таким образом, мы начинаем с наиболее благоприятной для общественных организаций ситуации и переходим ко все более трудным случаям.

Поскольку данный доклад является пилотным в серии ежегодных докладов о состоянии гражданского общества в ЕС и в России, мы будем рады получить комментарии и предложения относительно тем и стран для последующего изучения.

ИЗМЕРЕНИЕ СОСТОЯНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ ЕС И В РОССИИ

Андрей Демидов

Любое исследование гражданского общества учитывает тот факт, что гражданское общество – это многозначное, многоаспектное и крайне неопределенное понятие. Тем не менее, характерные для этого феномена изменчивость и сложность не останавливают исследователей и экспертов от попыток дать количественную оценку состоянию гражданского общества и его развитию с помощью ряда показателей. В этом разделе обобщаются и анализируются данные по состоянию гражданского общества в странах ЕС и в России, содержащиеся в двух группах показателей: измеряющих потенциал организаций гражданского общества и измеряющих и оценивающих гражданскую активность и участие граждан. В этой главе мы представим и обсудим данные за различные периоды времени и рассмотрим преимущества и недостатки использования существующих показателей. В первой части рассматриваются индексы, используемые для измерения состояния гражданского общества, во второй приводятся имеющиеся данные по каждому из них. В третьей части, за которой следует обсуждение, кратко оценивается влияние последних тенденций правового регулирования деятельности НКО/ОГО.

Обзор существующих методов и инструментов

Феномен гражданского общества всегда считался сложным для изучения, а тем более – для количественной оценки. Понятие гражданского общества многозначно, существует множество совершенно противоположных друг другу представлений о том, кто относится к гражданскому обществу (НКО, спортивные клубы, инициативные группы граждан, профсоюзы и т.п.).

Тем не менее, несмотря на теоретическую и практическую сложность определения понятия «гражданское общество», с 1990-х годов не прекращаются попытки дать количественную оценку его состоянию и развитию (Коска, 2004). Академическое сообщество и специалисты-практики продолжают стремиться к разработке всеобъемлющих и простых показателей, которые могли бы быть полезны для оценки состояния развития гражданского общества в любой стране и помогать отслеживать его эволюцию во времени. Результатом таких усилий стало формирование ряда показателей, чаще всего называемых «индексами», предлагающих способы количественной оценки различных аспектов и граней гражданского общества.

Все существующие количественные измерения можно предварительно разделить на две группы, основываясь на том, какой аспект проявления гражданского общества измеряют предложенные инструменты (Fioramonti & Kononykhina, 2015). Не слишком углубляясь в политико-философские вопросы, связанные с определением понятия гражданского общества, можно утверждать, что существующие подходы к его измерению отражают две главные традиции⁴ в понимании гражданского общества: 1) гражд-

4 Академическое сообщество и специалисты-практики часто рассматривают слабость /силу гражданского общества с точки зрения того, насколько дружелюбными или поддерживающим является политическое, социальное, экономическое или культурное окружение по отношению к деятельности ассоциаций и гражданской активности / участию.

данское общество как арена деятельности ассоциаций граждан и 2) гражданское общество как определенный уровень гражданской активности / участия.

В первом случае гражданское общество определяется как различные независимые, более или менее институционализированные гражданские ассоциации, работающие ради достижения общественных целей, отличающиеся в этом смысле как от государственных учреждений, так и от частных коммерческих организаций (Коска, 2004). Первая группа инструментов оценивает размер, устойчивость, способность действовать и возможности таких ассоциаций (НКО, ОГО и т.п.), определяя тем самым состояние и здоровье гражданского общества.

Во втором случае гражданское общество проявляется скорее через то, как действуют и поступают граждане, чем через то, как они организуются. Серьезное внимание при этом уделяется тому, какие ценности разделяют люди и действуют ли они в соответствии с этими ценностями (Arato & Cohen, 1992). Таким образом, вторая группа инструментов оценивает частотность или популярность определенных феноменов, таких как волонтерство, денежные пожертвования и членство в добровольных (часто низовых или соседских) ассоциациях. Такая деятельность часто рассматривается как гражданская активность или гражданское участие.

Следует отметить, что это разделение является чисто аналитическим. На практике предпринимаются попытки создать более или менее всеобъемлющие инструменты, которые включали бы оба измерения и даже дополняли бы их. Подобное амбициозное стремление, например, двигало разработчиками трех главных индексов гражданского общества: Индекса устойчивости НКО (ОГО) (NGO (CSO) Sustainability Index), Индекса гражданского общества – CIVICUS (CIVICUS Civil Society Index) и Индекса глобального гражданского общества Университета Джонса Хопкинса (Johns Hopkins University Global Civil Society Index). Несмотря на то, что основное внимание этих индексов сосредоточено на НКО или ОГО как главных проявлениях гражданского общества, они также используют комплексный подход и измеряют еще и степень волонтерской активности граждан или благоприятность условий для гражданского общества в определенной стране.

Вторая группа инструментов используется как в масштабных опросах об общественных ценностях, таком как Мировое и Европейское исследование ценностей (World and European Values Surveys), так и в тематических исследованиях, подобных проекту «Евробарометр: Социальный капитал, политическое участие или волонтерство» (Eurobarometer Social Capital, Political Participation or Volunteering) или Всемирному индексу благотворительности (World Giving Index).

Потенциал и устойчивость НКО/ОГО

Три наиболее известных индекса, измеряющих потенциал и устойчивость НКО/ОГО – это Индекс устойчивости НКО (ОГО), Индекс гражданского общества – CIVICUS и Индекс глобального гражданского общества. Все индексы содержат данные по некоторым странам ЕС и по России, но не по всем 29 странам (28 стран ЕС + Россия), не говоря уже об измерениях за одинаковые периоды времени. Это затрудняет последовательное сравнение по временным и территориальным параметрам, но эти показатели дают нам некоторые релевантные для анализа данные.

Индекс глобального гражданского общества

Индекс глобального гражданского общества, созданный в рамках проекта «Сравнительные исследования некоммерческого сектора» (Comparative Non-Profit Sector Project) Университета Джонса Хопкинса и применяющийся с 2004 года, включает в себя данные о НКО/ОГО в 45 странах по трем направлениям: потенциал, устойчивость и влияние (Salamon & Sokolowski, 2004). Все три аспекта оцениваются строго через количественные показатели. Это одна из отличительных характеристик этого индекса в сравнении с двумя другими, в большей мере полагающимися на экспертные оценки, чем на имеющиеся числовые данные.

Потенциал измеряется с помощью таких индикаторов как размер некоммерческого сектора (число НКО/ОГО), доля населения, работающего в секторе гражданского общества по отношению к числу всего работающего населения, процент граждан, участвующих в волонтерской деятельности, и экономическая стоимость, создаваемая трудом волонтеров. Устойчивость ОГО оценивается на основе данных об источниках финансовых поступлений (а также структуре и размере расходов) НКО/ОГО, их абсолютной стоимости в долларах США и их доля в ВВП. Наконец, влияние ОГО оценивается через вклад, вносимый ими в общественную, экономическую и политическую жизнь. Сам индекс – это число от 0 до 100; более высокие числовые значения свидетельствуют о «более сильном» гражданском обществе. Каждой стране присваивается итоговое значение – среднее арифметическое от числовых значений, полученных по трем измерениям.

В таблице 1 приводятся данные по 34 странам, собранные до 2004 года. Таблица не содержит информации по России. Кроме того, из 28 стран-членов ЕС данные есть только по 16 (при том, что Румыния в 2004 году еще не была членом ЕС). Тем не менее, таблица демонстрирует несколько тенденций, согласующихся с результатами других количественных и качественных исследований. Представленные данные демонстрируют ряд географических различий между странами ЕС с точки зрения потенциала НКО/ОГО. Можно заметить, что в странах «северного пояса», а именно, в Швеции, Нидерландах, Великобритании, Ирландии и Бельгии (и Финляндии, с оценкой 49) потенциал некоммерческого сектора наиболее высок. За ними следуют страны «континентального пояса» — Германия, Франция, Испания и, возможно, Австрия.

Можно также отметить, что члены ЕС из Центральной и Восточной Европы, а именно Венгрия, Чешская Республика, Польша, Словакия и Румыния, получили достаточно низкие оценки в сравнении с двумя вышеупомянутыми группами. Интересно, что достижения итальянского неправительственного сектора также невелики, поэтому Италия находится на одном уровне со странами-членами ЕС из Центральной и Восточной Европы. Таким образом, Индекс глобального гражданского общества в значительной степени подтверждает хорошо известный тезис о том, что Восток-Запад и Север-Юг в Европе различаются по возможностям, устойчивости и влиянию сектора НКО/ОГО, при этом в западных / северных странах сектор НКО больше, эффективнее и влиятельнее, чем в странах ЕС из Восточной и Южной Европы.

Некоторые специалисты относятся к Индексу глобального гражданского общества критически, главным образом потому, что он не выявляет разнообразие гражданского общества, рассматривая его в основном с экономической точки зрения (Fioramonti & Koponykhina, 2015). Индекс также критикуют за деполитизацию понятия гражданского общества, поскольку он не учитывает особенности политической ситуации, в которой

Страна	Мощность (Capacity)	Устойчивость (Sustainability)	Влияние (Impact)	Итого
Нидерланды	79	54	89	74
Норвегия	55	82	59	65
Соединенные Штаты	76	54	54	61
Швеция	58	56	67	60
Великобритания	66	60	50	58
Израиль	70	42	50	54
Бельгия	65	45	60	57
Ирландия	64	45	52	54
Австрия	51	46	49	49
Франция	56	46	44	49
Финляндия	48	42	50	47
Германия	47	45	47	46
Испания	54	37	30	40
Аргентина	48	35	36	40
Танзания	45	32	38	39
Уганда	44	37	30	37
Япония	38	34	35	36
Южная Африка	44	35	33	37
Южная Корея	32	38	36	35
Австрия	35	42	34	37
Кения	41	28	29	33
Италия	38	37	25	33
Венгрия	38	32	20	30
Чешская Республика	34	35	25	31
Колумбия	37	26	22	28
Бразилия	30	31	26	29
Перу	32	30	22	28
Филиппины	30	35	17	27
Польша	30	38	7	25
Словакия	32	28	13	24
Индия	27	30	20	26
Мексика	23	29	19	24
Румыния	27	26	14	22
Пакистан	26	19	12	19

Таблица 1
Индекс глобального гражданского общества, 2004 года

Источник: Chapter 2 in Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, and Associates, *Global Civil Society: Dimensions of the Non-profit Sector*, Volume Two (Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2004).

действуют НКО/ОГО. Этот Индекс рассматривает НКО/ОГО исключительно с точки зрения их вклада в экономику как субъектов, производящих и предоставляющих услуги. В Индексе глобального гражданского общества также не учитываются особенности внутреннего функционирования НКО/ОГО – крайне важный момент для понимания того, как развиваются НКО/ОГО с точки зрения их потенциала и устойчивости.

Индекс гражданского общества CIVICUS

Индекс гражданского общества CIVICUS в некоторой степени заполняет эти пробелы. Этот индекс рассматривает гражданское общество как арену коллективных действий разных групп и индивидов. Он не приравнивает гражданское общество к организаци-

ям, а рассматривает его как изменяющееся и постоянно развивающееся явление, что учтено в методологии сбора данных (интервью с экспертами, фокус-группы и встречи заинтересованных сторон). Методология получения индекса скорее позволяет уловить и продемонстрировать процесс изменения, а не акцентировать внимание на статической картине. Наконец, Индекс CIVICUS отражает представление о том, что гражданское общество – это также совокупность норм и ценностей, разделяемых как НКО/ОГО, так и другими акторами, такими как государство, представители бизнеса или обычные граждане (Malena & Heinrich, 2005, 2012).

Сбор данных для этого индекса проводился в две волны: в 2004-2008 и в 2008-2011 годы. Во время первой волны состояние гражданского общества в отдельной стране оценивалось по четырем параметрам – структура, внешняя среда, оказываемое воздействие и ценности. Для измерений второй волны методология была пересмотрена, а количество параметров увеличилось. Оценивались: уровень организации (ранее: структура), общественное участие, практикуемые ценности (ранее: ценности), восприятие воздействия и внешняя среда. Все параметры измеряются с использованием широкого круга показателей, как качественных, так и количественных⁵.

В таблице 2 показано, какие промежуточные измерения используются для формирования четырех главных параметров, а также некоторые индикаторы⁶. Индекс позволяет более глубоко оценивать состояние гражданского общества, рассматривая достижения НКО/ОГО с точки зрения отношений с другими структурами (сетевых взаимодействий, сотрудничества и т.д.), ценностей и потенциального влияния. Отрицательной стороной этого всестороннего подхода является недостаток имеющихся данных, что связано со сложностью процесса их сбора.

Итоговые данные за 2004 год, собранные в период первой волны в 13 государствах Европейского союза (Великобритания представлена Шотландией и Уэльсом) и России, содержатся в таблице 3. Каждой стране присвоено числовое значение от 0 до 3, где большее число указывает на более высокий уровень развития гражданского общества⁷.

Данные в основном подтверждают закономерности разделения по оси Восток-Запад и Север-Юг, при этом показатели России и стран ЕС Восточной и Центральной Европы хуже, чем у их западных соседей. Интересно, что так называемые «низкоранговые» страны, тем не менее, набирают довольно высокие баллы по шкале ценностей, и (что в частности относится к Чешской Республике, Польше и Словении) по шкале воздействия. Россия также имеет более высокий уровень оценок по параметру ценностей, там это измерение получило самый высокий балл.

5 Данные собираются из многочисленных источников. Среди них доступная статистическая информация, консультации с заинтересованными сторонами, опросы граждан и заинтересованных сторон, материалы СМИ и т.п.

6 Общее число показателей по всем направлениям – 74 (Malena & Heinrich, 2012). Показатели агрегируются в баллы на уровне промежуточных измерений и затем – в итоговые баллы, присваиваемые определенному показателю. Данные индекса визуальны представлены в виде алмаза.

7 Для второго этапа измерений была принята числовая шкала со значениями от 0 до 100.

Измеряемый параметр	Промежуточные измерения (субнаправления)	Индикаторы
Структура	Широта и глубина общественного участия Разнообразие субъектов, участвующих в деятельности гражданского общества Уровень организованности Взаимодействия между НКО/ОГО Ресурсы	Благотворительные пожертвования Членство в ОГО Волонтерская работа и совместные действия на уровне сообщества Представительство различных социальных групп в ОГО в качестве членов и руководителей Наличие и эффективность зонтичных организаций Саморегулирование внутри ОГО Финансовые и человеческие ресурсы
Ценности	Демократия Прозрачность Гендерное равенство Экологическая устойчивость Ненасилие Толерантность	Демократичные методы работы в ОГО Коррупция в ОГО Финансовая прозрачность ОГО
Воздействие	Воздействие на общественную политику Отклик на социальные нужды Расширение прав и возможностей граждан Удовлетворение общественных запросов Обеспечение подотчетности государственной власти	Влияние в правозащитных и социальных вопросах Влияние на подготовку и рассмотрение государственного бюджета Доверие в обществе к ОГО Информирование граждан
Внешняя среда	Взаимодействие с государственным и коммерческим секторами Нормативно-правовое окружение Социально-культурный контекст Социально-экономический контекст Основные права и свободы Политический контекст	Политическая конкуренция Коррупция Эффективность государства Децентрализация Этнические / религиозные конфликты Доверие Регистрационное и налоговое законодательство для ОГО Диалог между государственной властью и ОГО

Таблица 2. Показатели Индекса гражданского общества CIVICUS

С другой стороны, на фоне стран Центральной и Восточной Европы интересным исключением является Словения как страна с высокоразвитым гражданским обществом и высокими оценками по всем четырем параметрам. Это наблюдение в значительной степени подтверждается другими исследованиями и замерами, которые указывают на более высокий уровень гражданского общества в Словении в сравнении с другими странами Центральной и Восточной Европы.

Страна	Структура	Окружение	Ценности	Воздействие	Итого
Хорватия	1,7	1,9	1,9	1,5	1,7
Кипр	1,3	2,1	1,9	1,8	1,7
Чешская Республика	1,7	2,1	1,4	2,4	1,9
Германия	1,8	2,5	2,5	2,6	2,3
Греция	0,9	2,1	2,1	1,3	1,6
Италия	1,4	2,2	2,5	2,3	2,1
Нидерланды	2,1	2,5	2,1	1,6	2,0
Северная Ирландия	1,8	2,4	2,1	1,8	2,0
Польша	1,2	1,7	2,1	2,1	1,7
Румыния	1,3	1,8	1,9	1,6	1,6
Россия	1,1	1,1	1,5	1,2	1,2
Шотландия	2,2	2,4	2,6	2,4	2,4
Словения	2,2	2,4	2,6	2,4	2,4
Уэльс	1,9	2,3	2,5	2,7	2,3

Таблица 3. Индекс гражданского общества CIVICUS, первая волна измерения, 2004 год

Источник: www.civicus.org

В целом, основной тренд для этих стран – довольно стабильное и благоприятное внешнее окружение, слабая структура, высокие значения по шкале ценностей и, что интересно, довольно высокий уровень по параметру «воздействие». Последнее особенно верно в отношении Чешской Республики, Польши и Словении, но не относится к государствам Южной Европы, таким как Греция, Хорватия, Кипр и Италия. Следует сделать оговорку, позволяющую лучше понять этот тренд, что воздействие оценивается через восприятие (в методологии, пересмотренной перед проведением второй волны измерений, этот параметр переименован в «восприятие воздействия»). Это значит, что респонденты здесь оценивают воздействие сектора НКО/ОГО гораздо более позитивно, чем имеющуюся внешнюю среду или структуру, чего не наблюдается в России.

Оценки Индекса гражданского общества CIVICUS для посткоммунистических стран, России и стран-не членов ЕС

Возможно, сравнение индекса по России с данными по странам-членам ЕС неадекватно отражает ситуацию с гражданским обществом в России из-за ошибок сравнения: российский показатель несопоставимо низок. Данные, собранные в период второй волны измерений в 2008-2011 годах, позволяют получить более детальную картину, учитывающую нюансы развития гражданского общества в России, поскольку большинство стран-членов ЕС было исключено из второй волны измерений. На рисунках 7-12⁸ продемонстрированы показатели гражданского общества 11 стран, включая Россию и 4 страны ЕС по всем пяти параметрам Индекса CIVICUS и по дополнительному параметру «доверие».

8 Cutting the diamonds. A first look at the quantitative data of the CIVICUS Civil Society Index, 2008-2011 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.civicus.org/downloads/CSI/Cutting_the_Diamonds_final_JH_OK%20af%202.pdf.

Рисунок 7.
Распределение значений по параметру «общественное участие»

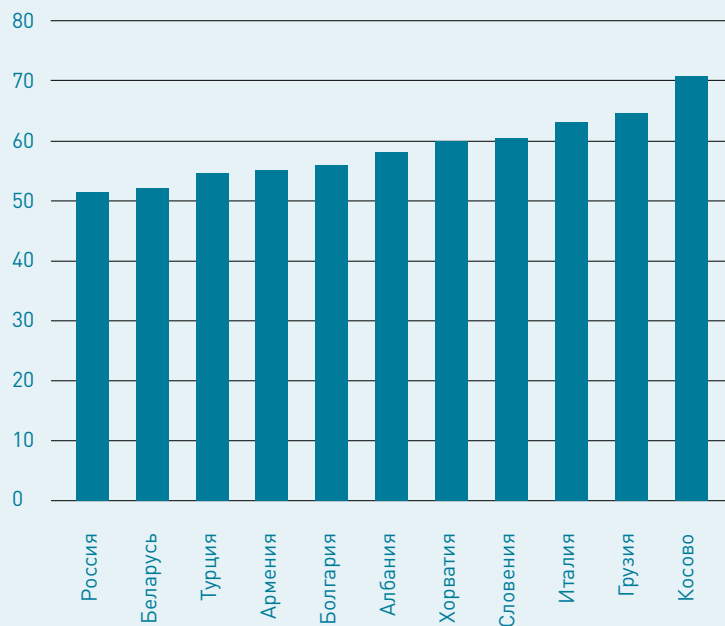


Рисунок 8.
Распределение значений по параметру «уровень организованности»

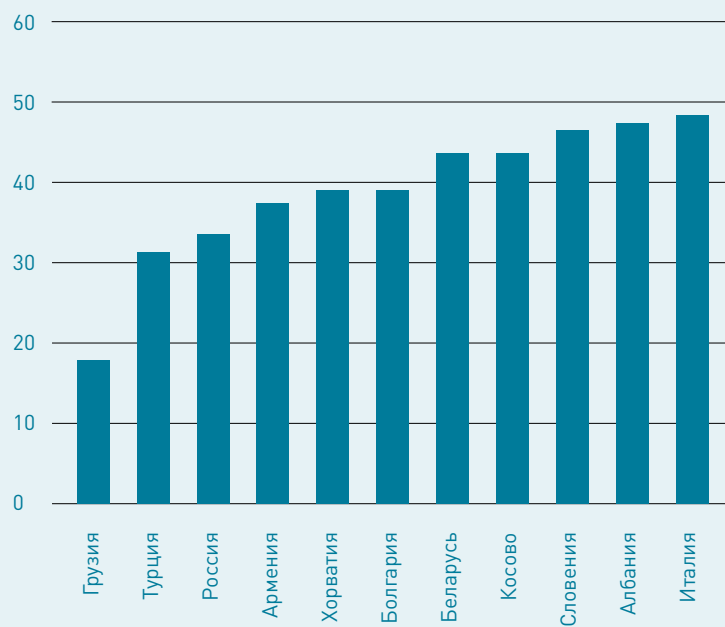


Рисунок 9.
Распределение значений по параметру «практикуемые ценности»

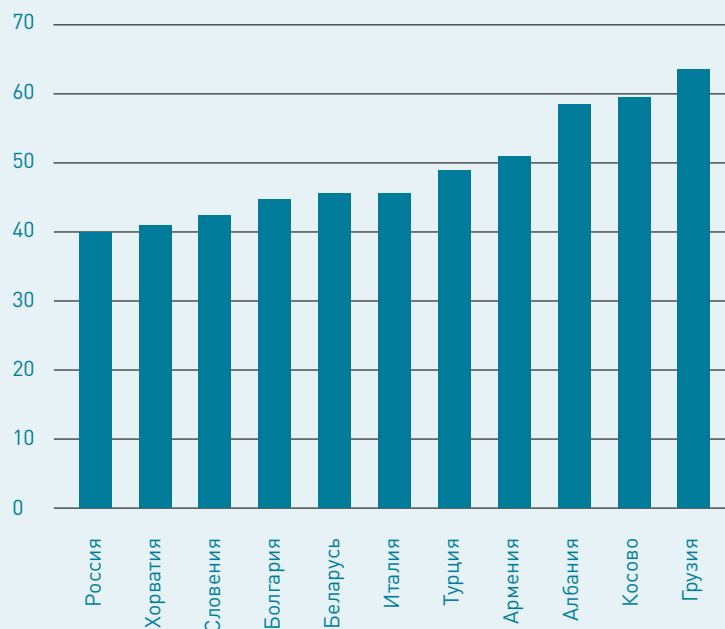


Рисунок 10.
Распределение значений по шкале «восприятие воздействия»

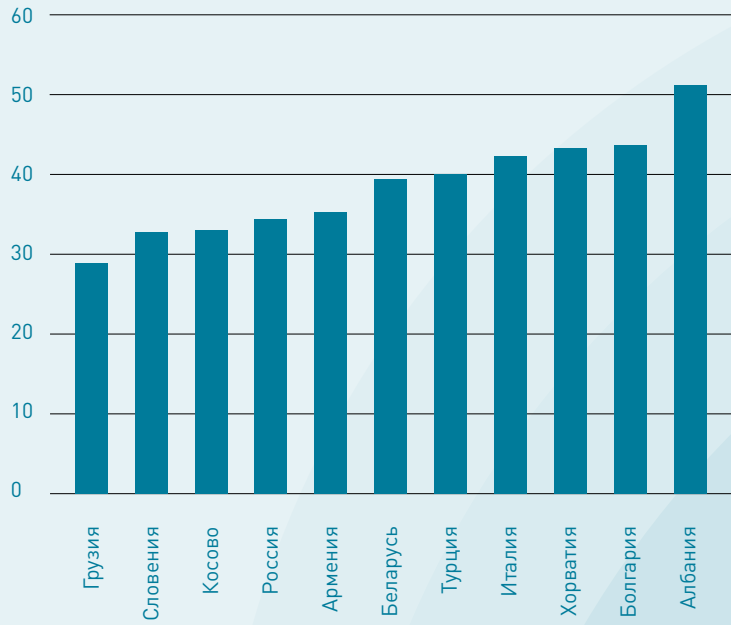


Рисунок 11.
Распределение значений по параметру «уровень доверия к гражданскому обществу»

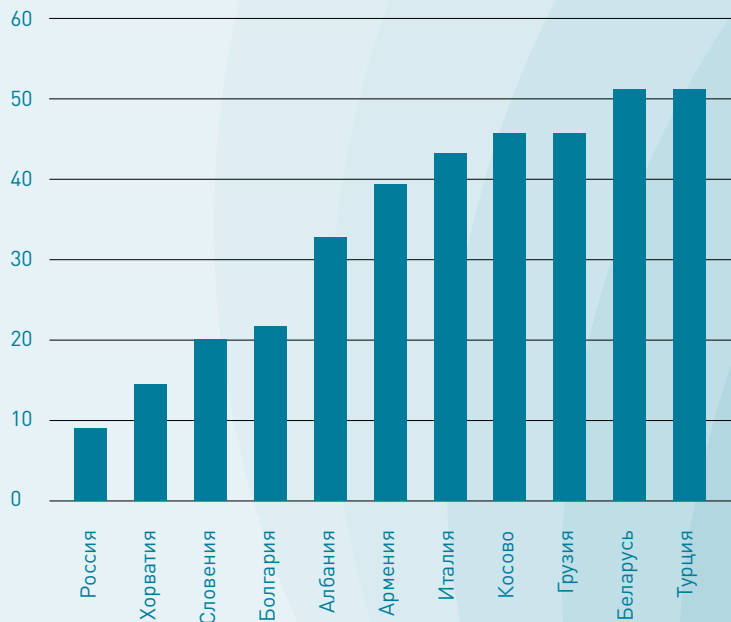
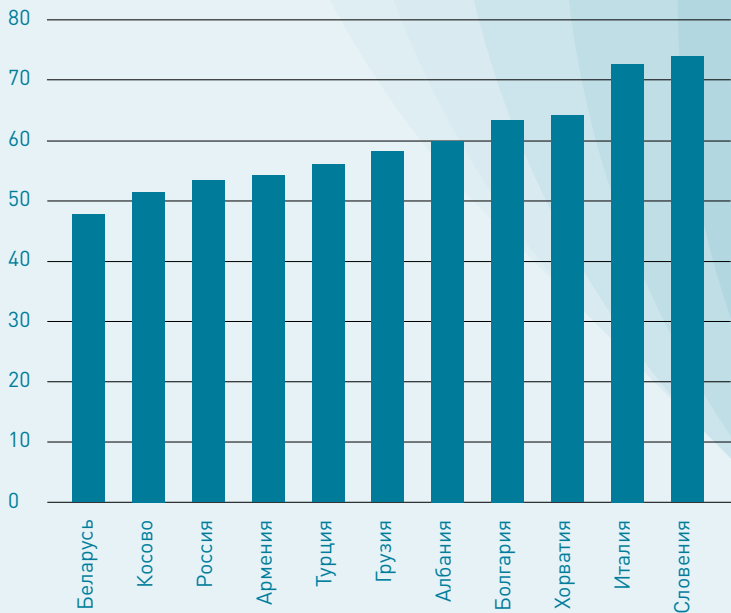


Рисунок 12.
Распределение значений по параметру «внешнее окружение»



Вышеприведенные данные в основном подтверждают низкий рейтинг России в области развития гражданского общества в сравнении не только со странами Европейского союза, но и со странами постсоветского пространства и странами – не членами ЕС, такими как Турция, Албания и Косово. По параметрам «уровень организованности», «практикуемые ценности» и «уровень доверия» значения России наименьшие среди всех 11 стран. Самые высокие значения, полученные для России, относятся к параметру «восприятие воздействия».

С учетом использованной в этом индексе методологии это означает, что эксперты по гражданскому обществу в России более позитивно оценивают степень воздействия гражданского общества, чем эксперты из стран с сильным гражданским обществом, как в Словении.

Индекс устойчивости НКО/ОГО

Индекс устойчивости НКО/ОГО, разработанный в 1997 году Агентством по международному развитию США (USAID) вместе с Международным центром по законодательству в области некоммерческих организаций (International Centre for Not-for-profit Law), появился самым первым. Пилотные замеры начались в 1997 году, и с тех пор измерение ведется непрерывно. Одной из характерных особенностей этого индекса является то, что он измеряет устойчивость НКО/ОГО большего количества посткоммунистических стран и включает страны Восточной Европы и СНГ.

Индекс основывается на количественных данных, собранных с помощью экспертных интервью и фокус-групп. Как правило, группу, состоящую минимум из восьми экспертов, представляющих разнообразные НКО/ОГО в конкретной стране, просят оценить деятельность НКО/ОГО по семи направлениям: нормативно-правовое окружение, организационные возможности / потенциал, финансовая устойчивость, адвокаты, предоставление услуг, инфраструктура и публичная репутация. Приглашенных экспертов просят оценить каждое направление по шкале от 1 до 7, при этом оценка «1» означает очень высокий уровень развития сектора НКО/ОГО, а оценка «7» указывает на слабость и неустойчивость. В таблице 4 суммированы результаты измерений, проведенных в период с 1997 по 2015 год.

В таблице 4 данные группируются по трем основным группам. В то время как среднее значение (2,7 для северного пояса, 3,7 для южного и 4,5 для евразийского) допускает такую типологию, можно видеть, что место Венгрии в первой группе уже вызывает вопросы, поскольку результаты демонстрируют, что Венгрия скорее ближе к одной из стран южного пояса. Данные по Венгрии указывают на постепенное ухудшение ситуации в отношении устойчивости НКО/ОГО с 2011 года, когда нынешнее правое правительство находилось у власти второй год. В остальных странах северного пояса ситуация с НКО/ОГО остается стабильной или даже улучшается.

Данные по России указывают на такую же отрицательную динамику, а 2015 год демонстрирует пиковое падение значений, характеризующих состояние третьего сектора. Российские данные свидетельствуют, что ситуация из года в год ухудшается. В отчете «Индекс устойчивости организаций гражданского общества по Центральной и Восточной Европе и Евразии за 2015 год» делается предположение, что вступление в силу закона, еще больше ужесточающего нормы законодательства, регулирующего

СЕВЕРНЫЙ ПОЯС

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Чешская Республика	N/R	N/R	N/R	2,4	2,3	2,5	2,4	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6
Эстония	N/R	N/R	N/R	2,4	2,1	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2	2	2	2	2	2	2	2
Венгрия	2,3	1,6	2	2,3	2,6	2,6	2,7	2,6	2,7	2,6	2,7	2,7	2,8	2,8	N/A	3	3,2	3,4	3,4
Латвия	3,6	4,2	N/R	2,8	2,9	2,8	2,7	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6
Литва	4	3	2,9	3,1	2,9	2,7	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,8	2,7	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7
Польша	1,8	2	2,1	2,1	2,1	2,2	2,1	2,3	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1
Словакия	2,8	2,8	2,1	1,9	1,9	2,1	2,2	2,5	2,6	2,5	2,5	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7	2,8	2,9	2,9
Словения	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	3,4	4	4	4	3,9	3,9	3,8	3,7	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5
Среднее	2,9	2,7	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,8	2,7

ЮЖНЫЙ ЯРУС

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Албания	4,4	4,2	4,8	4,6	4,6	4,3	4,1	3,9	3,9	3,9	3,8	3,8	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,8	3,8
Босния и Герцеговина	N/R	5,6	5,2	4,9	4,5	4,2	4,1	4	3,9	3,8	3,8	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Болгария	4	3,6	4	3,7	3,6	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	3,1	3,2	3,2	3,3	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3
Хорватия	4,6	4,4	4,7	4,3	3,8	3,7	3,5	3,5	3,4	3,3	3,2	3,2	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Косово	N/R	N/R	4,4	4,6	4,6	4,3	4,2	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9	3,8	3,8
Македония	4,4	4,4	4,6	4,6	4,1	4	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8	3,9
Черногория	N/R	N/R	4,6	4,6	4,7	4,6	4,5	4,3	4,2	4,2	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4	4	4	4
Румыния	3,6	3,8	4,1	4,1	4	3,7	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,6	3,6	3,6
Сербия	4,8	5,4	5,4	4,5	4,1	4,1	4	4,4	4,4	4,5	4,5	4,4	4,3	4,3	4,3	4,2	4,1	4,1	4,1
Среднее	4,3	4,5	4,6	4,4	4,2	4	3,9	3,8	3,8	3,8	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7

ЕВРАЗИЯ: Россия, западные страны, группы Новые Независимые Государства и Кавказ

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Армения	N/R	5,5	5,1	5	4,4	4,2	4,1	4,1	4,1	4,1	4	4	4	4	4	3,9	3,9	3,9	3,8
Азербайджан	N/R	6,4	5,7	5	4,9	5,2	5	4,9	5	5	4,9	4,8	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	5,1	5,8
Беларусь	N/R	N/R	N/R	5,7	5,5	5,3	5,6	5,6	5,8	5,9	6	6	5,9	5,9	5,9	5,8	5,7	5,7	5,6
Грузия	N/R	3,4	3,8	4	4	4,2	4,1	3,9	4	4	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,1	4,1	4,1
Молдавия	N/R	N/R	N/R	4,6	4,2	4,2	4,3	4,3	4,2	4,3	4,3	4,2	4,3	4,2	4,1	4,1	4	3,9	3,9
Россия	3,4	3,4	4,1	4,3	4,3	4	4,4	4,2	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4	4,3	4,4	4,4	4,4	4,5	4,7
Украина	4	4,2	4,1	4,4	4,3	4	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,6	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3
Среднее	3,7	4,6	4,6	4,7	4,5	4,4	4,5	4,4	4,4	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,3	4,4	4,5

Таблица 4.
Индекс устойчивости НКО/ОГО,
значения по странам, 1997-2015 годы

Источник: The 2015 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, USAI: www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/Europe_Eurasia_CSOSIRreport_2015_Update8-29-16.pdf.

Страна	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Польша	1,5	1,25	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Чешская Республика	1,5	1,25	1,5	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Албания	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Армения	3,5	3,5	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
Беларусь	6,5	6,5	6,25	6	6	6,25	6,5	6,5	6,5	6,25
Босния и Герцеговина	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Болгария	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,25	2,25	2,25
Хорватия	2,75	2,75	2,75	2,75	2,5	2,5	2,5	2,75	2,75	2,75
Эстония	2	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Венгрия	1,5	1,5	1,75	1,75	2	2	2,25	2,25	2,5	2,5
Грузия	3,5	3,5	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
Косово	4,25	4	4	3,75	3,75	3,75	4	3,75	3,75	3,75
Латвия	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Литва	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Македония	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,5	3,25
Молдавия	3,75	3,75	3,75	3,5	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25
Черногория	3	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75
Румыния	2,25	2,25	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,25
Россия	5,25	5,5	5,75	5,75	5,5	5,25	5,5	5,75	6	6,25
Сербия	2,75	2,75	2,75	2,5	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25
Словакия	1,5	1,5	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Словения	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Украина	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,5	2,25	2,25

Таблица 5. Значения по шкале гражданского общества; доклад «Nations in Transit», 2007-2016 годы

Источник: Nations in Transit 2016 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2016_Final_FWeb.pdf.

деятельность независимых общественных организаций, является главным фактором, препятствующим устойчивости некоммерческого сектора, и тянет вниз индекс России в целом. Падение числовых значений по шкале нормативно-правового окружения напрямую повлияло на другие оцениваемые параметры.

Поскольку актуальное законодательство не позволяет получать зарубежное финансирование и пользоваться организационными возможностями иностранных структур, финансовая устойчивость ОГО также снизилась, в то время как многие из них объявили о приостановке своей деятельности в связи с ужесточением требований закона. Публичная репутация – еще одно направление, по которому ситуация в целом ухудшается. Отношение общественности к НКО/ОГО, как указывается в отчете, пострадало от организованной федеральным центром пропагандистской кампании. Единственный параметр, который не претерпел изменений, это предоставление услуг.

Страна	Доверие	Волонтерская деятельность, любая	Волонтерская деятельность, орг.	Индекс социального капитала
Швеция	0,65	0,93	2,8	1,82
Дания	0,75	0,9	2,38	1,79
Нидерланды	0,62	0,84	2,21	1,37
Финляндия	0,61	0,76	1,53	0,93
Люксембург	0,31	0,78	1,87	0,58
Великобритания	0,36	0,56	1,06	0,38
Ирландия	0,34	0,59	1,07	0,36
Австрия	0,33	0,59	1,02	0,34
Бельгия	0,3	0,58	1,14	0,34
Германия	0,34	0,56	0,98	0,33
Словения	0,24	0,57	0,94	0,23
Франция	0,22	0,56	0,9	0,2
Испания	0,36	0,29	0,46	0,17
Эстония	0,33	0,37	0,53	0,17
Мальта	0,22	0,44	0,73	0,16
Италия	0,22	0,33	0,48	0,11
Кипр	0,19	0,39	0,6	0,11
Португалия	0,24	0,25	0,32	0,08
Чешская Республика	0,17	0,36	0,47	0,08
Венгрия	0,25	0,21	0,26	0,07
Словакия	0,16	0,38	0,42	0,07
Греция	0,18	0,26	0,31	0,06
Латвия	0,15	0,27	0,35	0,05
Литва	0,14	0,22	0,28	0,04
Румыния	0,17	0,19	0,24	0,04
Болгария	0,2	0,16	0,18	0,04
Польша	0,1	0,25	0,34	0,03
ЕС-15	0,33	0,51	0,93	0,31
ЕС-25	0,3	0,47	0,82	0,25
Новые члены ЕС (10 стран)	0,15	0,28	0,38	0,06

Таблица 6.
Индекс социального капитала в ЕС

Источник: Social cohesion, trust and participation: social capital, social policy and social cohesion in the European Union and the Candidate countries [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/2006_mon_rep_soc_cap.pdf.

Подводя итог, можно сказать, что данные, представленные тремя ведущими индексами гражданского общества, выявляют основные тенденции в развитии НКО/ОГО в странах ЕС и в России. Один из главных результатов, также анализируемый в современных исследованиях по гражданскому обществу – это наличие географического разделения на Восток и Запад, Север и Юг с точки зрения уровня развития некоммерческого сектора. Существующие данные подтверждают тезис о том, что НКО/ОГО в странах Центральной и Восточной Европы имеют более слабые позиции, чем их западные соседи, как в плане организованности или финансовой устойчивости, так и в плане доступа к другим ресурсам. Однако последние измерения дают другую картину, что обсуждается специалистами в области изучения гражданского общества.

В частности, НКО в таких странах как Эстония, Польша, Словения и Чешская Республика не выглядят слабее некоммерческих организаций ряда южных стран ЕС, таких как Италия, Греция, Кипр или Португалия. Некоторые исследователи считают, что с организационной точки зрения с течением времени некоммерческий сектор в странах так называемого Востока достиг значительного развития, и различий между демократическим Западом и посткоммунистическим Востоком больше не существует (Ekiert & Kubik, 2014; Kutter & Trappmann, 2010; Lane, 2010; Ost, 2011).

Кроме того, страны Востока начинают все больше отличаться друг от друга, например, из-за потери части демократических завоеваний в таких странах, как Венгрия, и растущей дифференциации политических режимов в странах СНГ. Данные по развитию гражданского общества (организационное измерение) за несколько лет, собранные «Freedom House» (таблица 5), говорят о наличии других территориальных различий – на этот раз между кластерами «Западные Балканы», «Россия и Кавказ» и остальная Восточная Европа.

Следующий раздел главы посвящен другому аспекту гражданского общества – общественному участию.

Уровень гражданской активности и общественного участия

Не существует общепризнанных всесторонних показателей, измеряющих уровень общественного участия, в том числе по причине неопределенности этого понятия. Вплоть до настоящего времени вовлеченность граждан в общественную деятельность измерялась как часть социального капитала. Параметр общественного участия входил в более крупные индексы социального капитала, такие как индексы Всемирного Банка или ОЭСР. Эти индексы измеряют общественное участие через членство в добровольных ассоциациях или время, потраченное гражданами на волонтерскую деятельность. Однако по сравнению с данными по организационным аспектам гражданского общества, данные по общественному участию более разнообразны, что связано главным образом с более длительным изучением этого феномена.

Евробарометр: социальный капитал

Предпринималось несколько попыток оценить состояние социального капитала в ЕС. В 2004 году «Евробарометр» провел специальный опрос по социальному капиталу, измеряя такие показатели, как доверие, членство в ассоциациях и волонтерскую деятельность. В таблице 6 приводятся взвешенные статистические данные по 27 странам ЕС, демонстрирующие оценки социального капитала в виде сводных данных по параметрам «доверие в обществе» и «волонтерская деятельность». Переменная «доверие в обществе» отражает долю населения, считающего, что другим людям можно доверять; переменная «волонтерская деятельность, любая» – долю респондентов, участвующих в какой-либо волонтерской деятельности, а переменная «волонтерская деятельность, орг.» – число добровольных организаций НКО/ОГО, к которым респондент принадлежит или членом которых он является.

В таблице 6 перечислены северные страны и Нидерланды как государства с наибольшим социальным капиталом и высоким уровнем доверия, где население охотно участвует в волонтерской деятельности. Разрыв между 15 старыми и новыми членами ЕС довольно велик по всем параметрам, но некоторые из них (Эстония и Словения) могут рассматриваться как представляющие устойчивый промежуточный сегмент. Южные страны-члены ЕС также в этом плане ближе к 10 членам ЕС Восточной Европы.

Помимо этой описательной статистики Евробарометр предлагает также анализ корреляций между показателями общественного участия и показателями, отражающими другие феномены, такие как доступ к государственным услугам, уровень удовлетворенности ими, уровень удовлетворенности жизнью и т.д. В результате, выявлено наличие тесной связи между уровнем социального капитала и такими установками, как доверие к государственным институтам, удовлетворенность государственными услугами и функционированием демократии.

Поскольку социальный капитал измеряется как доля граждан, вовлеченных в волонтерскую деятельность или являющихся членами ассоциаций, данные подтверждают, что гражданское общество в целом становится слабее при продвижении с Запада на Восток. В этом отношении данные соответствуют картине, представленной значениями Индекса устойчивости НКО/ОГО.

Всемирный индекс благотворительности

Всемирный индекс благотворительности, публикуемый Charity Aid Foundation, на сегодня является единственным всеобъемлющим индексом, разработанным для систематического измерения поведения граждан в сфере благотворительности и денежных пожертвований. В нем сведены данные по трем основным параметрам: помощь незнакомым людям, денежные пожертвования и время, потраченное на безвозмездную общественно-полезную деятельность. Индекс ранжирует страны в соответствии со значением средней арифметической оценки по этим параметрам. В таблице 7 представлены данные по России и странам ЕС за шесть лет.

Из таблиц видно, что этот индекс и индексы, оценивающие организационные возможности НКО, дают разную картину. С одной стороны, страны Центральной и Восточной Европы (за исключением Словении) – это территории, где помощь незнакомым людям,

Страна	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Австрия	10	29	28	15	17	23
Бельгия	50	54	54	57	52	48
Болгария	141	145	137	118	126	115
Хорватия	119	149	132	133	130	62
Кипр	50	28	21	24	23	42
Чешская Республика	81	94	98	103	112	130
Дания	18	17	10	25	18	39
Эстония	121	130	79	93	103	99
Финляндия	45	21	17	33	25	31
Франция	91	80	54	77	90	74
Германия	18	26	34	22	28	20
Греция	147	151	145	135	120	140
Венгрия	121	127	94	78	72	124
Ирландия	3	2	2	5	4	9
Италия	29	104	57	21	79	72
Латвия	115	118	74	93	89	110
Литва	147	143	105	120	119	142
Люксембург	25	21	28	28	65	33
Мальта	13	19	21	12	16	12
Нидерланды	7	6	6	8	12	7
Польша	81	74	94	84	115	78
Португалия	129	127	119	71	78	82
Румыния	142	118	119	105	108	93
Россия	138	130	127	123	126	129
Словакия	112	113	79	101	94	123
Словения	62	36	34	44	34	37
Испания	91	83	72	57	62	58
Швеция	45	40	37	39	40	28
Великобритания	8	5	8	6	7	6

Таблица 7. Всемирный индекс
 благотворительности, данные 2010-2015 годов

Источник: www.cafonline.org.

денежные пожертвования или волонтерская деятельность гораздо менее распространены, чем в странах западной части ЕС. Некоторые страны, такие как Чешская Республика или Литва, даже демонстрируют отрицательную динамику. В то же время, другие страны, которые, как принято считать, практически не имеют традиций гражданского участия, такие как Румыния, демонстрируют устойчивую положительную динамику. Интересно, что согласно таблице, Россия может рассматриваться как еще один пример позитивного развития ситуации.

В целом, различия в уровне вовлеченности граждан в общественную деятельность подтверждают представление о том, что страны на посткоммунистическом пространстве продолжают движение в разных направлениях. Сегодня было бы неверно утверждать, что Центральная и Восточная Европа – это однородное пространство со «слабым гражданским обществом» (Lane, 2010).

Так называемый Запад тоже не является гомогенным. Из таблиц видно, что группу самых «благотворительных» стран составляют Великобритания, Ирландия и Нидерланды – результат сильно отличный от привычного представления, что самыми богатыми в плане социального капитала являются северные страны.

Сравнительный анализ

Данные Евробарометра по волонтерскому участию позволяют получить богатую оттенками картину, главным образом благодаря видимым различиям между странами ЕС в том, что считается там волонтерством и разными моделями волонтерского сектора. Вместе с тем, исследования Евробарометра⁹ отмечают ряд тенденций. Во-первых, 27% европейцев регулярно участвует в волонтерской работе. В России же, по данным двух этапов проекта «Европейское исследование жизненных ценностей» (European Value Survey) 1999 и 2008 годов, доля населения, регулярно принимающего участие в волонтерской деятельности, составляла соответственно 7,7% и 5,2%.

В ЕС страны с наибольшим процентом волонтеров – это Нидерланды (57%), Дания (43%) и Финляндия (39%). В самом низу рейтинга пять стран – Греция (14%), Румыния (14%), Болгария (12%), Португалия (12%) и Польша (9%). Географические различия довольно разнородны. Например, Словения (34%), Словакия (29%), Чешская Республика (23%) и Эстония (30%) имеют довольно высокий уровень участия населения в волонтерской деятельности. С другой стороны, Великобритания (23%), Швеция (21%) и Испания (15%) демонстрируют на удивление низкие значения, особенно в сравнении с данными Всемирного индекса благотворительности.

Волонтерство в НКО составляет только треть добровольной активности граждан (16%), уступая волонтерству в культурных и спортивных организациях. Еще меньше доля населения, участвующего в волонтерской работе для организаций, занимающихся охраной окружающей среды, защитой прав меньшинств, или организаций по месту жительства. Эта тенденция частично совпадает с распространенным в области изучения социального капитала представлением, что люди чаще принимают участия в деятельности менее профессиональных и менее институционализированных ассоциаций (не

9 Eurobarometer 75.2 'Volunteering and intragenerational solidarity' and European Parliament Special Eurobarometer 75.2 'Voluntary work'.

НКО-образных). Также стоит отметить, солидарность и гуманитарная помощь (37%), здравоохранение (32%) и образование (22%) – наиболее привлекательные для европейских волонтеров области деятельности.

Правовая среда и государственное управление: стимулирующие факторы для НКО/ОГО

Анализ организационных возможностей, финансовой устойчивости или членской базы НКО/ОГО выявляет тенденции в развитии некоммерческого сектора по странам и в динамике. Вместе с тем, анализ не был бы полным без оценки уровня поддержки, получаемой из внешней среды, в которой НКО/ОГО (и гражданское общество в целом) действуют.

Ряд международных организаций и служб, работающих в сфере международного развития, отслеживают в динамике внешние условия деятельности гражданского общества в разных странах. Из них две организации наиболее последовательно наблюдают за изменениями условий некоммерческого сектора на международном уровне: это хорошо известные и уже упоминавшиеся ранее CIVICUS: Всемирный альянс за гражданское участие (CIVICUS: World Alliance for Civic Participation) и Международный центр по законодательству в области некоммерческих организаций (International Centre for Not-for-Profit Law). В следующем разделе мы кратко рассмотрим данные, собранные этими организациями.

Социально-экономическое измерение	Социально-культурное измерение	Измерение государственного управления
Образование	Стремление участвовать	Инфраструктура гражданского общества
Коммуникации	Благотворительность и волонтерская деятельность	Диалог по вопросам разработки и реализации политики
Равенство	Доверие	Коррупция
Гендерное равенство	Терпимость	Политические права и свободы Право состоять в ассоциациях Верховенство закона Права личности Правовое поле, в котором действуют НКО Свобода СМИ

Таблица 8. Субкатегории Индекса благоприятности среды

Источник: CIVICUS 2013 Enabling Environment Index [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://civicus.org/eei/>.

Индикатор благоприятности среды CIVICUS

Индикатор благоприятности среды (Enabling Environment Indicator (EEI)) – еще один прикладной проект CIVICUS. В отличие от Индекса гражданского общества, он оценивает политическую обстановку и установленные рамки, в которых действуют НКО, по трем главным измерениям: социально-экономическое, социально-культурное и государственное – разбивая их на 17 субкатегорий, которые в свою очередь оцениваются 53 индикаторами (см. таблицу 8).

Первые и пока единственные измерения Индекса благоприятности среды были проведены в 2013 году. В таблице 9 приводятся данные по России и странам ЕС по трем направлениям и итоговый балл этого индекса. В таблице видна одна общая особенность: страны-члены ЕС ожидаемо набирают высокие баллы по измерению «государственное управление». Вместе с благоприятным нормативно-правовым полем, это указывает на то, что правовое регулирование деятельности НКО/ОГО в странах ЕС стабильно и способствует процветанию некоммерческого сектора.

Россия показывает крайне слабые результаты по измерению «государственное управление», и общая оценка Индекса благоприятности среды для России также самая низкая – 0,45.¹⁰ Из таблицы видно, что параметр «государственное управление» – единственный, где Россия набирает наиболее низкие баллы. Возможно, это вполне закономерно, учитывая недавние изменения законодательства, регулирующего деятельность НКО. Как отмечает Международный центр по законодательству в области некоммерческих организаций, среди них – ряд поправок и пояснений к большому числу федеральных законов, включая законы «О некоммерческих организациях», «Об информации, информационных технологиях и защите информации», «О противодействии терроризму» и некоторые другие инициативы, находящиеся в процессе рассмотрения.

В то же время отчет CIVICUS по результатам замеров 2013 года демонстрирует еще одну интересную особенность, а именно – дисбаланс между готовностью и желанием европейцев участвовать в общественной деятельности, их отношением к НКО/ОГО, включая доверие к этим институтам, и условиями государственного управления (нормативно-правового поля). Из таблицы видно, что все страны, включая Россию, набирают удивительно низкие оценки по второму измерению (социально-культурная среда). Стоит отметить, что в этом отношении Россия выглядит не хуже любого среднего государства Европы, что противоречит наблюдениям, о которых шла речь в предыдущем разделе. Существуют значительные различия внутри ЕС и между ЕС и Россией в степени участия граждан в общественной деятельности. Индекс благоприятности внешней среды указывает на то, что уровень общественного участия и в ЕС, и в России практически одинаковый с точки зрения вовлеченности в волонтерскую деятельность, объема благотворительных пожертвований или уровня доверия к НКО/ОГО.

10 Числовые значения распределяются по шкале от 0 до 1.

Страна	Социально-экономическое измерение	Социально-культурное измерение	Измерение государственного управления	Индекс благоприятности среды
Австрия	0,72	0,5	0,91	0,76
Бельгия	0,73	0,49	0,88	0,75
Болгария	0,62	0,49	0,66	0,61
Хорватия	0,66	0,4	0,66	0,6
Кипр	0,68	0,52	0,83	0,71
Чешская Республика	0,74	0,49	0,76	0,69
Дания	0,77	0,56	0,96	0,81
Эстония	0,73	0,53	0,83	0,73
Финляндия	0,78	0,5	0,92	0,78
Франция	0,76	0,47	0,82	0,72
Германия	0,79	0,49	0,75	0,7
Венгрия	0,68	0,54	0,77	0,69
Ирландия	0,72	0,56	0,89	0,76
Италия	0,68	0,43	0,7	0,63
Латвия	0,7	0,5	0,71	0,65
Литва	0,69	0,47	0,72	0,65
Люксембург	0,72	0,5	0,91	0,76
Мальта	0,69	0,53	0,78	0,7
Нидерланды	0,82	0,56	0,9	0,79
Польша	0,67	0,51	0,77	0,68
Португалия	0,61	0,51	0,8	0,68
Румыния	0,62	0,54	0,6	0,59
Россия	0,61	0,52	0,34	0,45
Словакия	0,69	0,51	0,71	0,65
Словения	0,69	0,49	0,78	0,69
Испания	0,72	0,49	0,81	0,7
Швеция	0,82	0,51	0,92	0,79
Великобритания	0,73	0,54	0,86	0,75

Таблица 9. Индекс благоприятности среды по ЕС и России, данные 2013 года

Источник: CIVICUS 2013 Enabling Environment Index [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://civicus.org/eei/>.

Измерения Международного центра по законодательству в области некоммерческих организаций

Международный центр по законодательству в области НКО занимается более детальным и целенаправленным мониторингом правовых условий деятельности НКО/ОГО. Страны ЕС не входят в поле интересов этой организации, которая отслеживает ситуацию в основном в Азии, Африке и Латинской Америке. За развитием ситуации в некоторых европейских странах (Западные Балканы, Турция и постсоветские страны) наблюдает Европейский центр по законодательству в области НКО.

Состояние нормативно-правового поля отслеживается в рамках общего мониторинга с помощью таких инструментов, как «Индекс устойчивости НКО/ОГО». Например, в последнем отчете по итогам сбора данных для этого индекса зафиксировано несколько тенденций в области правового поля. Во-первых, в то время как все страны в класте-

ре Центральной и Восточной Европы и Евразии демонстрируют стабильное развитие в плане правового регулирования деятельности НКО/ОГО, четыре страны – Россия, Азербайджан, Венгрия и Македония – показывают отрицательную динамику. 2015 год ознаменовался усилением прямых законодательных репрессивных мер по отношению к НКО в России и Азербайджане, в то время как в Венгрии и Македонии (а также в Хорватии и Косово) приняты некоторые юридические меры, например в области регулирования управления, которые могут затруднять деятельность общественных организаций опосредованно.

Также Центр представляет подробный анализ изменений в правовых условиях деятельности НКО, регулярно публикуя отчеты по последним тенденциям. Отчеты организации оценивают ситуацию по всему миру и позволяют зафиксировать глобальные тренды. В последнем отчете, опубликованном в 2013 году, отмечается несколько основных тенденций: 1) усиление запретительных мер в области получения зарубежного финансирования для НКО; 2) увеличение нормативно-правовых барьеров для реализации свободы собраний по всему миру; 3) растущие сложности в коммуникации НКО в интернете.

По первой тенденции исследователи обнаружили, что в ряде стран, а именно: в России, постсоветских странах Центральной Азии, Азербайджане, Израиле, Египте, Индии, Малайзии, Пакистане и других – был принят ряд запретительных мер в отношении получения иностранного финансирования – прежде всего, используя терминологию этих законов, для НКО, занимающихся «политической деятельностью» в любой форме. Эти же страны упоминались в отчете в связи с тенденцией ограничения свободы собраний.¹¹ Наконец, эти же страны в компании с некоторыми странами Африки (Уганда, Тунис и ряд других) и Южной Азии (Таиланд, Вьетнам и ряд других) также предпринимают усилия по регулированию доступа НКО к интернету.

Основываясь на предварительном анализе готовящихся в некоторых странах законопроектов, можно сделать пессимистичный вывод, что в течение следующих нескольких лет эти тенденции вероятно будут углубляться. Некоторые исследователи и эксперты даже считают, что мир входит в период ужесточения законодательного регулирования деятельности НКО, особенно связанных с коммуникациями в интернете и социальных медиа (Lewis, 2013; van der Borgh & Terwindt, 2012).

В целом, наблюдается тенденция «сужения пространства» деятельности НКО. Важно отметить, что хотя эта динамика наиболее заметна в странах с авторитарным режимом, успешно функционирующие демократии также не застрахованы от этой тенденции. Например, хотя пока ни одной страны ЕС нет среди стран, принявших эти запретительные законы, в некоторых из них (Польша, Венгрия) эти темы возникают в ходе общественных дискуссий.

В то же время, большинство правовых ограничений в отношении НКО в демократических странах являются опосредованными и появляются в результате общей тенденции секьюритизации и наращивания мер безопасности, таких как анти- и контртеррористические меры и законы (Wolff & Poppe, 2015). Таким образом, если в проблемных с точки

11 Последние исследования показывают, что 57 стран ввели запретительные нормы, особенно в области зарубежного финансирования (Christensen & Weinstein, 2013; van der Borgh & Terwindt, 2012; Wolff & Poppe, 2015).

зрения развития демократии странах правительства вводят законодательные меры, открыто направленные против НКО и ограничивающие их доступ к финансированию и сотрудничеству с зарубежными партнерами, в развитых демократиях наибольшей угрозой становится растущая секьюритизация.

Заключение

Данные, представленные и проанализированные в этой части доклада, указывают на несколько важных трендов в развитии НКО/ОГО в России и ЕС. Во-первых, индексы, измеряющие устойчивость развития НКО/ОГО, указывают на общеизвестную модель географического разделения в Европе. Страны с более долгим «стажем» членства в ЕС демонстрируют стабильность в отношении потенциала НКО, а южноевропейские и восточноевропейские страны ЕС явно отстают или, в некоторых случаях, таких как Польша и Венгрия, слегка откатываются назад.

Принимая во внимание последние политические события в некоторых странах ЕС, такие как рост популярности правых правительств, можно предсказать определенное ухудшение условий для работы НКО/ОГО в будущем как следствие соответствующей риторики представителей власти или конкретных мер, ограничивающих пространство деятельности союзов и ассоциаций граждан.¹² Индексы, измеряющие степень общественного участия в странах ЕС, в целом подтверждают существование тех же особенностей географического разделения, но не показывают никакой тревожной динамики. В то же время, ситуация в России настораживает. Данные по всем трем параметрам, важным для понимания состояния гражданского общества – потенциал НКО/ОГО, общественное участие и благоприятная для деятельности общественных организаций среда – указывают на явное ухудшение, особенно в области правового регулирования деятельности НКО/ОГО в России. Данные показывают, что хотя россиян больше нельзя считать пассивными и не принимающими участия в жизни общества гражданами и что, хотя российское гражданское общество все еще имеет серьезный потенциал в области предоставления социальных услуг, главной угрозой гражданскому обществу является открытое преследование со стороны государства, действующего с помощью законодательных запретов. Это включает в себя навешивание на НКО ярлыков «иностранный агент» и затруднение доступа к внешнему финансированию.

Соответственно, Россию можно не только противопоставить странам ЕС, но также рассматривать как часть общего мирового тренда сужения пространства деятельности гражданского общества. Эксперты активно обсуждают, что служит потенциальными триггерами этой тенденции. В качестве главной причины им видится внутренняя политическая нестабильность и уязвимость гибридных политических режимов.

12 Недавние обыски в офисах венгерских общественных организаций и попытки венгерского правительства ограничить их доступ к внешнему финансированию (структурные фонды ЕС и норвежские фонды) являются, возможно, наиболее тревожными знаками ухудшения положения НКО в Венгрии. Обзор ситуации в Венгрии дается в главе 4 доклада и здесь: <http://politicalcritique.org/cee/hungary/2016/kretakor-ngo-in-hungary/>; <http://hungarianspectrum.org/2015/05/30/the-war-between-the-hungarian-government-and-the-ngos-continues/>.

Пример России мог бы помочь прояснить ситуацию с НКО/ОГО в некоторых странах ЕС, где внутренняя политика становится все более нестабильной и может привести к турбулентности. Круг стран, для которых потенциально возможен российский сценарий в более или, надеюсь, менее драматичном виде, не ограничивается странами Центральной и Восточной Европы, отличающимися явным отставанием в области демократии. Сюда также могут попадать страны, в которых к власти приходят правые популисты, или даже страны, на которые оказывает влияние выход Великобритании из ЕС, кризис еврозоны или кризис, вызванный притоком беженцев.

Литература

- Arato, A., & Cohen, J. L. (1992). *Civil society and political theory* (p. 771). Cambridge: MIT Press.
- Christensen, D., & Weinstein, J. (2013). Defunding Dissent: Restrictions on Aid to NGOs. *Journal of Democracy*, 24(2), 77–91.
- Ekiert, G., & Kubik, J. (2014). Myths and Realities of Civil Society. *Journal of Democracy*, 25(1), 46–58.
- Fioramonti, L., & Kononykhina, O. (2015). Measuring the Enabling Environment of Civil Society: a Global Capability Index. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Non-profit Organizations*, 26, 466–487.
- Kocka, J. (2004). Civil Society from a Historical Perspective. *European Review*, 12(1), 65–79.
- Kutter, A., & Trappmann, V. (2010). Civil society in Central and Eastern Europe: The ambivalent legacy of accession. *Acta Politica*, 45(1-2), 41–69.
- Lane, D. (2010). Civil Society in the Old and New Member States. *European Societies*, 12(3), 293–315.
- Lewis, D. (2013). Civil Society and the Authoritarian State: Cooperation, Contestation and Discourse. *Journal of Civil Society*, 9(3), 325–340.
- Malena, C., & Heinrich, V. F. (2005). The CIVICUS Civil Society Index. In D. Narayan (Ed.), *Measuring empowerment* (pp. 341–364). Washington: The World Bank.
- Malena, C., & Heinrich, V. F. (2012). Can We Measure Civil Society? A Proposed Methodology for International Comparative Can we measure proposed comparative civil society? A for international methodology research.
- Ost, D. (2011). The decline of civil society after “post-communism.” In U. Lievert & H.-J. Trezn (Eds.), *The new politics of European civil society* (pp. 163–175). New York: Routledge.
- Salamon, L., & Sokolowski, W. S. (2004). *Measuring civil society: the John Hopkins Global Civil Society Index*. In L. Salamon & W. S. Sokolowski (Eds.), *Global civil society. Dimensions of the non-profit sector*. Bloomfield CT: Kumarian Press.
- Van der Borgh, C., & Terwindt, C. (2012). Shrinking operational space of NGOs – a framework of analysis. *Development in Practice*, 22(8), 1065–1081.
- Wolff, J., & Poppe, A. E. (2015). From Closing Space to Contested Spaces Re-assessing Current Conflicts over International Civil Society Support (p. 44). Frankfurt am Main.

Германия

- 40 Гражданское общество Германии в цифрах
- 41 Правовая среда и финансирование
- 43 Характеристика данных
- 44 Проблемы организаций гражданского общества в Германии
- 50 Лучшие практики: как организации решают проблемы
- 55 Заключение
- 56 Литература

Германия: относительное благополучие

Улла Папэ

Среди стран, изучавшихся в данном исследовании, Германия служит примером развитой демократии и самой успешной социальной рыночной экономики, где гражданское общество играет очень важную роль в обеспечении благосостояния.

Гражданское общество Германии имеет давнюю традицию, особенно в области социального обеспечения, образования, спорта и культуры. Многие организации ведут свою историю с 19 века. Другие были созданы в первые десятилетия после Второй мировой войны. Среди организаций, опрошенных в данном исследовании, абсолютное большинство (70%) существует более 20 лет.

Характерной чертой системы социального обеспечения и защиты населения Германии является тесное сотрудничество с организациями общественного сектора, так называемыми *Verbände* (Zimmer 2010). Такая система носит название «совместной системы социального обеспечения», где государственные институты работают в партнерстве с гражданским обществом. Социальные услуги предоставляются сетью зонтичных организаций, которые имеют отделения на местах и партнеров по реализации своих проектов. Социальные зонтичные организации, например «Caritas», «AWO» и «Kolpingwerk», играют важную роль в предоставлении социальных услуг (Zimmer 2010). Они также прodelывают огромную работу по продвижению идей в интересах своих членов и людей, которым они помогают. Наличие таких партнерских отношений означает, что многим общественным организациям выгодно стабильное сотрудничество и финансовые соглашения с государственными институтами, такими как министерства, государственные учреждения и ведомства.

Гражданское общество Германии в цифрах

Организации гражданского общества в Германии могут быть разного типа, обычно их разделяют на ассоциации (*Vereine*), зонтичные организации (*Verbände*) и фонды (*Stiftungen*) (Zimmer et al. 2016).

Большинство общественных организаций в Германии составляют ассоциации. Их зарегистрировано почти 600000, при этом большинство из них небольшие и работают на местном уровне (Zimmer et al. 2016). Ассоциации равномерно распределены по различным федеральным землям (*Länder*) (Zimmer et al. 2016).

Помимо ассоциаций, очень популярными в последние несколько лет стали фонды. Правовые реформы вызвали настоящий «бум фондов» в период с 2002 по 2007 годы. По данным Ассоциации немецких фондов, в настоящий момент в Германии действуют около 21000 частных фондов (Zimmer et al. 2016). Вероятнее всего, общее количество даже выше, поскольку государственные службы регистрации не должны обнародовать свои данные (Zimmer et al. 2016).

Освобожденные от налогообложения кооперативы – еще один вид организаций, ставший популярным в Германии после того, как Европейский союз ослабил требования к созданию кооперативов. Однако общее количество кооперативных товариществ в Германии всего около 900 (Zimmer et al. 2013: 27; Zimmer et al. 2016). Освобожденные от налогообложения кооперативы работают в сфере возобновляемой энергии и пансион / проектов по совместному проживанию пожилых людей (Zimmer et al. 2016).

Правовая среда и финансирование

Как правило, общественные организации в Германии опираются на множество источников финансирования, однако между организациями существует традиционное разделение. Некоторые из них действуют в сфере социального обеспечения (социальные услуги и здравоохранение); такие организации финансируются главным образом через социальные и медицинские страховые выплаты и оказываются, таким образом, встроенными в систему социального государства (Zimmer, Priller 2007: 81). Общественные же организации, работающие в других сферах (таких как спорт, творчество и культура) полагаются на членские взносы и частные пожертвования.

Преобладающая правовая среда, в которой работают общественные организации, является благоприятной и стабильной. Наиболее распространенными организационными и юридическими формами гражданского общества в Германии выступают ассоциации (Vereine), кооперативные товарищества (Genossenschaften) и действующие в рамках частного права фонды (Stiftung des Privatrechts). Эти организационно-правовые формы ведут свое начало со времен Германской империи (Zimmer et al. 2016).

Все организационные формы устроены по разным принципам (Zimmer et al. 2016). В основе ассоциаций лежит взаимоподдержка, их деятельность направлена на помощь своим членам (Zimmer et al. 2016). Цель кооперативных товариществ – минимизировать риск для своих членов и предоставить им доступ к рынку товаров и услуг или к финансовым продуктам (Zimmer et al. 2016). Фонды – некоммерческие организации, не базирующиеся на членстве (Zimmer et al. 2016). Они поддерживают связи с гражданским обществом, поскольку могут предоставить финансовые средства на благотворительные цели.

Недавно в Германии была введена новая организационно-правовая форма – предприятие общественной пользы (gemeinnützige Unternehmergesellschaft) – цель которой состоит в поддержке стартапов социальных предпринимателей (Zimmer et al. 2016). Ее появление объяснялось тем, что социальные предприниматели ставят перед собой благотворительные цели, но, в отличие от ассоциаций, вынуждены существовать в условиях рынка. Новая правовая форма пока не приобрела большого значения.

Характеристика данных

В Германии в результате онлайн опроса было собрано 75 анкет. Респонденты принадлежали к различным сферам деятельности: более трети занимались работой с молодежью и образованием (37%). Это может быть связано с тем, что многие молодежные организации работают в программах международного молодежного обмена, включая сотрудничество с партнерами в Восточной Европе и России. Такие организации чаще откликнулись на обращение Гражданского форума ЕС-Россия. Правозащитные организации составили 17%, организации, работающие в сфере истории и культуры – 12%, защиты окружающей среды и социальной политики – по 4%. Еще 27% респондентов выбрали вариант «другая сфера».

Более двух третей респондентов заявили, что участвуют в работе организаций, которым более 20 лет (69%), многие – в тех, которым от 10 до 20 лет (19%). Только один респондент был представителем недавно созданной общественной организации. 10% сообщили о возрасте организации в промежутке от 1 до 10 лет. Этот анализ не отражает состояние гражданского общества Германии, но демонстрирует, что многие НКО в Германии являются организациями с относительно долгой историей.

Более трети респондентов принадлежали к организациям среднего размера, имеющим от 10 до 50 активных членов и волонтеров (37,7%) и от 50 до 100 (14%). Четвертая часть респондентов (около 30%) принадлежала к более крупным организациям, с более 100 активных участников; 20% опрошенных сообщили о более мелких организациях с менее чем 10 представителями.

Более половины организаций действуют на национальном (56,9%) и на международном (66,7%) уровнях, 29% работают на уровне одной федеральной земли, 35% – на региональном и 28% – на местном уровнях, из которых 8% работают также в других городах и 6% – только в столице.

В целом, данная выборка не является репрезентативной для гражданского общества в Германии, но представляет собой достаточное разнообразие общественных организаций, согласившихся участвовать в исследовании.

Проблемы организаций гражданского общества в Германии

Перечисляемые ниже проблемы были выявлены в результате анализа ответов на онлайн опрос. Вопрос 1 касался общей оценки текущей ситуации.

Из ответов можно заключить, что более 60% респондентов оценивают положение своей организации как стабильное или улучшающееся. Только 22% наблюдают ухудшение общей ситуации, в которой находится их организация, за последние годы. Еще 15% респондентов затруднились с ответом.

Ответы на вопрос 2 сходны с ответами на первый. Большинство респондентов характеризует общие условия, в которых существует их организация, как «позитивные». Осо-

Рисунок 13

Как на Ваш взгляд, изменилась ли ситуация Вашей НКО за последние три года (2013-2016)?
(возможен только один ответ)

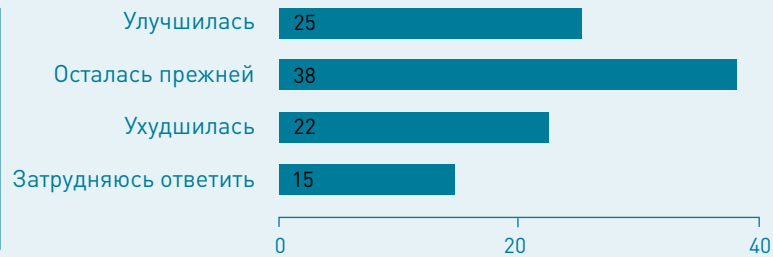


Рисунок 14

Как Вы оцениваете общий контекст деятельности Вашей НКО с точки зрения нормативно-правовой базы, финансирования, частных пожертвований, общественного мнения, государственной поддержки, волонтерства и освещения в СМИ?

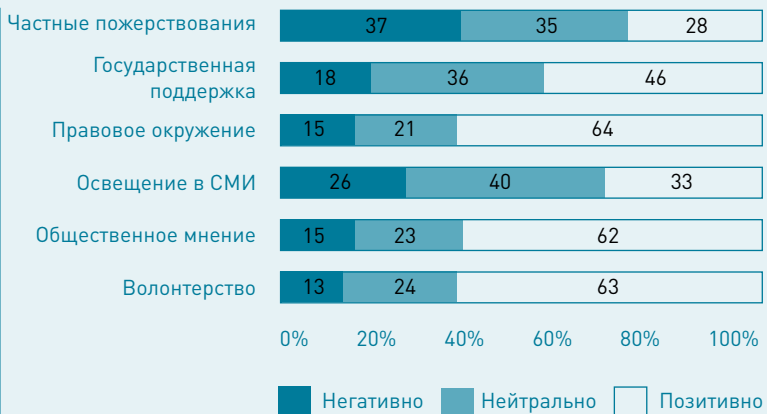


Таблица 10

С какими основными вызовами столкнулось гражданское общество в Вашей стране за последний год? (ответы на открытый вопрос)

Число ответивших - 46

Сводная таблица ответов на открытый вопрос: вызовы для НКО Германии

Финансовые трудности	Сокращение финансирования, финансирование краткосрочных проектов, снижение уровня частных пожертвований, проблемы с долгосрочным финансированием, с финансированием работы сотрудников; требование софинансирования, недостаточное финансирование текущей работы и накладных расходов, проблемы со структурными фондами, «перескакивание» с проекта на проект
Проблемы в сотрудничестве с Россией	Война на Украине, гуманитарная ситуация, уязвимое население, закон об иностранных агентах в России, авторитарное правление в России, репрессии в отношении НКО в России, сотрудничать с российскими НКО становится труднее
Организационные трудности	У молодежи меньше времени на волонтерскую работу; привлечение волонтеров, сотрудники перегружены, риск выгорания, трудно найти волонтеров для работы в качестве членов правления, конкуренция между НКО
Политические проблемы	Интеграция; кризис, связанный с притоком беженцев; радикализация в обществе, миграция
Правовые проблемы	Жесткое регулирование деятельности ассоциаций
СМИ	Трудности с привлечением внимания СМИ, негативные репортажи СМИ; коммуникационные трудности: НКО должны представлять себя в сетевых СМИ
Общественные вызовы	Расизм, ксенофобия

бенно благоприятно оценивается финансирование и поддержка со стороны государства, а также нормативно-правовое поле. Менее довольны респонденты ситуацией с частными пожертвованиями. Общественным мнением и волонтерством удовлетворено большинство респондентов.

Освещение деятельности общественных организаций в СМИ оказалось интересным вопросом. Большинство респондентов оценивают ситуацию «нейтрально» или «положительно». Но и тех, кто оценивают ситуацию с освещением в СМИ «негативно» или даже «очень негативно», тоже немало. СМИ вызывают озабоченность у тех организаций в Германии, которые работают с актуальными проблемами, такими как отношения с Россией и Восточной Европой, реакция на кризис с беженцами в Европе и права человека.

В целом, большинство представителей ОГО оценили свои условия как благоприятные: они в целом удовлетворены правовой ситуацией и государственной поддержкой. Некоторое беспокойство вызывают ситуация с частными пожертвованиями и освещение в СМИ. При этом большинство респондентов считают, что общество хорошо относится к гражданскому обществу, и волонтерство также оценивается положительно.

Из ответов на вопрос 3 можно заключить, что представители организаций гражданского общества считают основным вызовом финансовый. Многие респонденты говорят о том, что их волнует уменьшение структурного финансирования и рост зависимости от проектного финансирования. В интервью представители ОГО описывали, как изменения в условиях финансирования усложняют организационное развитие. Один респондент дал следующее пояснение:

«Главная трудность (для нашей организации) – это финансовая устойчивость (...). Поскольку наша организация относительно небольшая, нам трудно соответствовать административным требованиям для участия в грантовых программах, проводимых Министерством образования, Европейским союзом и/или частными фондами» (Интервью G2).

Из-за снижения структурного финансирования общественным организациям стало сложнее планировать будущее. Представители ОГО говорят, что особенно трудно собирать деньги на долгосрочные программы, текущую деятельность, оплату труда сотрудников и накладные расходы. Некоторые описывают свою работу как «хронически недофинансируемую» (ответ на открытый вопрос анкеты).

Внутренние трудности, такие как большой объем работы, составляют еще один предмет забот для немецких общественных организаций. В связи со все большим числом проблем, стоящих перед организациями, требования к эффективности труда сотрудников НКО возросли. Некоторые организации сообщают о трудностях, связанных с большой рабочей нагрузкой, нехваткой времени и эмоциональным выгоранием сотрудников и волонтеров. Многие ОГО говорят о сложностях с финансированием для сотрудников, организующих волонтерскую работу.

Что касается общественного мнения, некоторые организации считают, что ситуация в настоящее время более сложная, чем раньше. Развитие новых каналов обмена инфор-

мацией, например, социальных медиа, также означает, что общественные организации должны наращивать навыки коммуникации, представляя себя своей аудитории и транслируя свое мнение.

У некоторых организаций эти новые требования вызывают озабоченность, так как время и человеческие ресурсы ограничены. Один респондент сообщил следующее:

«Социальные медиа играют более важную роль, чем раньше. Сейчас мы развиваем свои коммуникации в этом пространстве. Мы маленькая организация и по-настоящему зависим от частных пожертвований. В ответ на растущую конкуренцию (в некоммерческом секторе), мы стараемся улучшить свой публичный имидж и узнаваемость» (Интервью G2).

В целом, многие организации указали в онлайн опросе, что способность эффективно доносить до людей позицию организации и то, что ее беспокоит, стало ключевым ресурсом для успешных ОГО.

Политические и общественные изменения – третья область вызовов, с которыми сталкиваются ОГО в Германии. Многие организации упомянули в качестве нового вызова для гражданского общества миграцию и приток беженцев в 2015-2016 годах:

«Кризис, связанный с беженцами – это вызов, повлиявший на всех. Нам нужно общеевропейское решение, чтобы справиться с этой проблемой» (Интервью G1).

Некоторые респонденты указали, что кризис, связанный с приемом беженцев, затмил другие виды деятельности и проблемы ОГО в Германии. При этом многие организации считают, что миграция дает новые возможности гражданскому обществу в Германии, так как оно может играть важную роль в интеграции новых граждан. Один респондент объяснял это так:

«В нашей социальной работе повышение информированности людей о ценности межкультурного обмена и взаимопонимания очень важно. Мы должны обращать внимание на положительные моменты и преимущества интеграции, а не на проблемы. Мы хотим исследовать потенциальные возможности. Предоставляя позитивную информацию об интеграции, мы можем многое изменить» (Интервью G4).

Наряду с миграцией, представители общественных организаций упоминали другие общественные изменения, ставшие вызовом для гражданского общества, например, политическую радикализацию, растущий уровень ксенофобии и усиление популистских партий в Германии. Один респондент выразил это так:

«Мы можем наблюдать ренационализацию гражданского общества в Европе. Мы также видим влияние популизма правого толка. В Германии «Альтернатива для Германии» смогла подмять по себя тему прямой демократии; это угроза нашей демократии и гражданскому обществу» (Интервью G1).

В непростой ситуации находятся ОГО, сотрудничающие с партнерами в Восточной Европе. Многие из них среди проблем, вызывающих все большую озабоченность, отметили напряженность между Европой и Россией, репрессии против гражданского общества в России и войну на Украине. На фоне этой политической напряженности ОГО Германии становится все сложнее сотрудничать со своими партнерами в России и других странах Восточной Европы, поскольку немецкие организации чувствуют, что должны защищать своих партнеров в Восточной Европе. Один из респондентов так пояснил изменение политической обстановки:

«Ситуация [в Восточной Европе] изменилась. Ответственным организациям приходится реагировать на войну на Украине. [Нам] важно думать об ответственном подходе при работе с информацией из России и Украины» (Интервью G3).

Таблица 11

С какими вызовами столкнулась Ваша организация за последний год?

(ответы на открытый вопрос)

Число ответивших – 41

Сводная таблица – вызовы, с которыми сталкиваются ответившие организации

Финансирование	Финансирование краткосрочных проектов, сокращение финансирования и частных пожертвований, угроза для финансовой стабильности
Организационные проблемы	Нарастающие бюрократические требования, поиск квалифицированных сотрудников
Международное сотрудничество	Трудности с регистрацией, финансированием белорусских партнерских организаций
Политические проблемы	Война на Украине, сотрудничество с Россией стало сложным, необходимость большей поддержки от официальных лиц в организации волонтерской работы, политическая напряженность в Восточной Европе, политика Путина; кризис, связанный с беженцами; трудности в финансировании программ с российскими партнерами; сложности в сохранении контакта с российскими партнерами
Общественные проблемы	Новые явления в общественной сфере становятся вызовами для организации; готовность работать в межкультурном обществе
Участие волонтеров	Трудности привлечения молодежи
Информация	Сложность освещения российских событий в Германии
СМИ	Высокая конкуренция между НКО за внимание и освещение СМИ

Вопрос 4 был посвящен вызовам, с которыми сталкивались отвечавшие общественные организации за последний год. Ответы на этот вопрос отчасти совпадают с ответами на вопрос 3. Это говорит о том, что большинство респондентов не видит больших различий между ситуацией, в которой находится их организация, и положением организаций гражданского общества в целом.

В процессе онлайн опроса и интервью немецкие ОГО упомянули широкий круг проблем, с которыми сталкиваются общественные организации в Германии. Их масштаб варьируется от общих общественных изменений до специфических проблем отдельных организаций.

Проблемы финансирования

В интервью многие представители ОГО сообщали о финансовых трудностях. Финансирование также было вопросом, который упомянуло большинство ответивших на анкету. Перед многими ОГО в Германии стоит проблема фандрайзинга. Многие организации с трудом покрывают расходы на персонал и не могут инвестировать в развитие организации. Нередко финансирование на проект дается на срок от шести месяцев до года. Таким образом, организации не могут планировать будущую деятельность, а вынуждены работать «от проекта до проекта». Данная тенденция финансирования краткосрочных проектов становится препятствием для развития организаций. В некоторых случаях ОГО становится трудно продолжать свою деятельность.

Также представители общественных организаций отметили, что фандрайзинг требует существенных затрат времени и денег, а также предъявляет высокие требования к персоналу. Чтобы выиграть грант, ОГО должны приложить большие усилия, при этом нет никаких гарантий, что эти усилия принесут плоды. Таким образом, для многих НКО обеспечение устойчивого развития своих организаций является нелегкой задачей. В ответах на онлайн опрос большинство ОГО отметили, что в последние годы они усилили свою фандрайзинговую деятельность, чтобы обеспечить финансовую стабильность своих организаций.

Организационные проблемы

Многие ОГО сталкиваются с трудностями, связанными с административными требованиями и возрастающим давлением бюрократических процедур. Некоторые организации упоминают сложности с привлечением квалифицированных сотрудников и волонтеров.

Представители многих ОГО также отмечали, что работа некоммерческих организаций недооценивается; как сказал один респондент во время интервью:

Граждане недостаточно поддерживают развитие гражданского общества. Это также проблема для всей страны» (Интервью G1).

Таким образом, многие организации хотели бы получать больше признания и поддержки своей волонтерской деятельности.

Общественные проблемы

Многие представители ОГО отмечают изменения в обществе на макроуровне, которые накладывают свой отпечаток на гражданское общество. Так, среди главных проблем, с которыми сталкиваются ОГО в Германии, в интервью упоминались демографические изменения, кризис, связанный с притоком беженцев и иммиграцию в целом. По сравнению с более однородным немецким обществом в прошлом, сегодня в нем присутствует много разных культур, и это влияет на гражданское общество. Общественным организациям приходится приспосабливаться к новым условиям межкультурной среды. Один представитель молодежной организации прокомментировал это так:

«Поскольку у нас молодежная организация, мы должны откликаться на перемены в обществе, например, демографические изменения и изменения в структуре населения. В некоторых областях Германии треть молодого населения имеет так называемое миграционное происхождение. Мы должны принимать во внимание это новое многообразие» (Интервью G4).

Некоторые организации сообщили, что прилагают большие усилия, чтобы стать открытыми для «новых граждан», поскольку считают, что гражданское общество может играть важную роль в их интеграции.

Политические проблемы

ОГО, работающие в сфере межкультурных отношений с Восточной Европой, среди трудностей в своей международной деятельности упоминали конфликт на Украине, политические события в России и ухудшение отношений между Россией и Европой:

«Мы знаем, что с российской стороны мало что меняется. В России [наши партнерские] организации выживают самостоятельно. На государственном уровне нет структуры, финансирующей [молодежные обмены]. Наши партнерские организации – маленькие НКО, расположенные в отдельных городах или регионах России. У них довольно мало возможностей» (Интервью G2).

Представитель этой организации также сообщил, что сотрудничество с российскими партнерами стало чувствительной темой, поскольку НКО в России сталкиваются с репрессиями со стороны государства. Российские НКО испытывают на себе влияние законодательства об «иностранных агентах» и других репрессивных мер, направленных против гражданского общества. В связи с этим, немецким ОГО приходится быть крайне осторожными при сотрудничестве с российскими и украинскими партнерскими организациями. Некоторые ОГО сообщили, что перешли от официального сотрудничества к неофициальному, чтобы защитить своих партнеров в России и Украине.

Лучшие практики: как организации решают проблемы

И в онлайн опросе, и в интервью мы спрашивали о том, как общественные организации реагируют на возникающие вызовы и какие лучшие практики они применяют. В таблице 12 представлен краткий обзор по ответам на пятый вопрос анкеты.

Респонденты представили различные примеры лучших практик в зависимости от сферы деятельности своей организации. Интересно, что многие представители ОГО описывают новые формы сотрудничества между организациями как заслуживающий внимания пример эффективных действий. Другие указывают на инновационные практики, например, информационные программы по волонтерству или интеграционные проекты.

Коммуникация представляет особую область организационных инноваций. Представители многих ОГО упоминали, что они разработали новые стратегии в области маркетинга, социальных медиа и связей с общественностью, чтобы улучшить коммуникации и усилить поддержку своей организации со стороны общества.

Таблица 12

Нашла ли Ваша организация какие-либо лучшие практики для разрешения этих проблем?	Сводная таблица – лучшие практики	
Кратко опишите. (Под лучшими практиками мы понимаем инновационные решения, практики, инициативы, которые позволяют общественным организациям встречаться с трудностями лицом к лицу и действовать)» (ответы на открытый вопрос)	Правозащитные НКО	Налаживание моста между мигрантами и государственными институтами с помощью электронных средств коммуникации, уделяя особое внимание молодежи, более активная работа с мотивированными членами, расширение сферы деятельности НКО
Число ответов на вопрос – 49	Экологические НКО	Обмен и коалиции с другими НКО, социальное предпринимательство как возможность развития организации
	Молодежные организации	Концентрация на маркетинговых стратегиях, сотрудничество с университетами, организация информационных встреч в университетах, вовлечение волонтеров, поиск новых форм участия, сопровождение программ в качестве исследователей, межкультурный диалог, открытость организации «новым гражданам», сотрудничество с другими НКО и с социальными предпринимателями
	НКО в сфере истории и культуры	Продолжение сотрудничества под другим именем в случае, если партнерская организация в России столкнулась с законодательными репрессиями; спонсорство для партнерских организаций, инвестирование большего количества средств в связи с общественностью и коммуникации
	НКО в других областях	Ярмарки волонтерской работы в целях привлечения волонтеров, поддержка проектов для беженцев, акцент на онлайн коммуникации, внимание к финансовому планированию и контролю с целью выполнения бюрократических требований, участие волонтеров в планировании проектов и фандрайзинге, публичное обсуждение участия в волонтерской деятельности, сосредоточенность на местных проектах

ОГО, работающие с российскими партнерами, сообщали о тактике перехода на неформальное сотрудничество и менее заметных контактов, чтобы защитить российские партнерские организации и избежать причинения им вреда.

В целом, лучшие практики, отмеченные респондентами, относились к одной из пяти категорий: (1) разработка программ, (2) организационное развитие, (3) коммуникация и развитие сети контактов, (4) усиление и продвижение волонтерской работы и (5) использование потенциала гражданского общества для решения новых проблем, связанных с миграцией и интеграцией в Германии.

Во-первых, многие организации упоминали новые программные мероприятия для повышения качества программ и привлекательности организации для ее членов, волонтеров и других заинтересованных сторон. Например, обучающие программы для волонтеров.

Вторая группа лучших практик включает в себя освоение инновационных методов развития организации, таких как управление проектами, инструменты мониторинга и контроля. С помощью таких средств НКО стремятся поднять свой профессиональный уровень. Многие респонденты говорили, что им необходимо разработать новые методы управления проектами для того, чтобы быть конкурентоспособными и подготовленными к требованиям, предъявляемым к участникам конкурсов на получение грантов.

Третья группа лучших практик связана с развитием коммуникаций и сетей. Многие организации упомянули использование новых средств коммуникации для улучшения сотрудничества с другими акторами гражданского общества. ОГО описывали усилия, предпринимаемые в этом направлении, как важный шаг, способствующий развитию гражданского общества в Германии.

В-четвертых, ОГО разрабатывают эффективные формы деятельности с целью развития и поддержки волонтерской работы. Эта деятельность включает в себя проведение ярмарок волонтерской работы и учреждение центров поддержки волонтеров.

Пятая и последняя категория лучших практик включает в себя все усилия, направленные на решение проблем, касающихся миграции и интеграции. С развитием кризиса, связанного с прибытием беженцев в 2015-2016 годах, общественные организации стали играть более важную роль в связанных с интеграцией вопросах. Многие организации начали оказывать помощь прибывающим мигрантам и разрабатывать программы интеграции.

В конце анкеты мы спросили о желании респондентов поделиться в интервью информацией о своих подходах с ОГО других стран. На этот вопрос ответили 49 респондентов: 19 из них ответили положительно (38,8%), 30 – отрицательно (61,2%). Респондентов, ответивших согласием, попросили оставить контактную информацию. В итоге было проведено 4 интервью.

По материалам интервью и онлайн опроса, можно привести следующие примеры лучших практик, разработанных ОГО Германии.

Проекты по вовлеченности и интеграции в Молодежном пожарном отряде

Организация юных пожарных «Молодежный пожарный отряд Германии» (Deutsche Jugendfeuerwehr) была основана в Берлине в 1964 году в качестве молодежного крыла Федерации пожарных Германии (Deutscher Feuerwehrverband). Молодежный пожарный отряд – некоммерческая организация, имеющая статус общественно-полезной. В организации состоят 245000 членов в возрасте от 10 до 18 лет, организованных в 18100 молодежных пожарных отрядов по всей Германии. Организация присутствует почти в каждом поселении, городе и регионе как Восточной, так и Западной Германии.

Во многих местных сообществах Молодежный пожарный отряд играет важную роль в образовании детей. Дети и подростки могут вступить в местный отряд и проходить обучение как пожарные-добровольцы. В ходе этого обучения они усваивают социальные и технические навыки, которые готовят их к профессиональному обучению и труду. Важной характеристикой организации является культура солидарности и взаимной поддержки. Члены молодежных пожарных отрядов оказывают помощь друг другу и в иных сферах жизни, помимо пожарной деятельности. Местные пожарные отряды играют важную роль в жизни местных общин, особенно в селах и поселках.

Будучи организацией, тесно связанной с жизнью местных сообществ, Молодежный пожарный отряд осознает свою роль в укреплении социальной интеграции. Организация внедрила несколько программ, делающих акцент на культурном многообразии молодежных пожарных бригад. Одна из кампаний организации называется «Наш мир – разноцветный», с помощью нее организация привлекает новых членов с различным происхождением и способствует интеграции общества. Представитель этой организации объяснил в интервью:

«Молодые люди из семей мигрантов обретают новый дом в молодежном пожарном отряде. Они относятся к этому с большим энтузиазмом. Мы также говорим: «Пожарный отряд – это одна семья». Мы часто видим, что члены пожарных отрядов продолжают общаться друг с другом и в других областях своей жизни. Служба пожарной охраны всегда играла определенную роль в интеграции. Вот почему в этом мы тоже сильны. Мы помогаем молодым людям развиваться. Иногда старшие члены пожарных отрядов помогают подросткам найти подходящее место для профессионального обучения» (Интервью G4).

Также Молодежный пожарный отряд подчеркивает роль своей организации в демократической системе Германии. Ее цель – создать «культуру гостеприимства» по отношению к новым членам общества. Эти цели не остаются словами на бумаге, а реализуются в рамках многочисленных местных проектов. Например, местные отряды обсудили, как они могут приспособить традицию немецких вечеринок с барбекю к обычаям своих членов с другими культурными предпочтениями в питании. (Интервью G4)

Благодаря поиску новых решений Молодежный пожарный отряд смог повысить этническое и культурное многообразие в своей организации:

«Межкультурное понимание и открытость важны для молодежных пожарных отрядов. Интеграция должна быть двусторонним процессом. Не только вновь прибывшие должны учиться и приспосабливаться. Мы [принимающая культура] также должны приспосабливаться. Переговорный процесс [между различными культурами] очень важен» (Интервью G4). По словам представителя Молодежного пожарного отряда, «сила организации в ее прагматизме» (Интервью 4).

Это значит, что сталкиваясь с трудностями в своей работе по интеграции, организация стремится найти практические решения и адаптироваться к вызовам меняющегося общества, чем играет важную роль в интеграции.

Информационный блог по Украине и России Общества по защите народов, находящихся в угрожающем положении

Еще об одном интересном решении рассказали представители Общества по защите народов, находящихся в угрожающем положении (Gesellschaft für bedrohte Völker), штаб-квартира которого расположена в Геттингене и Берлине. Это международная правозащитная организация, выступающая в поддержку находящихся под угрозой исчезновения этнических, культурных и религиозных меньшинств, групп и аборигенных сообществ.

В ответ на военный конфликт на Украине организация завела новый блог «Украина/Россия: хроника текущих событий»¹³, чтобы обеспечить публикацию непредвзятой информации по ситуации с правами человека на территории Восточной Украины, оказавшейся в зоне военного конфликта. Причиной возникновения проекта стала потребность обеспечить надежной информацией о конфликте широкую общественность и политические круги Германии. Представитель организации в интервью пояснил:

«Мы считаем, что МИД Германии не совсем понимает ситуацию на Украине и в России. Поэтому мы решили предоставить независимую информацию из этого кризисного региона» (Интервью G3).

При помощи этого нового информационного проекта Общество по защите народов, находящихся в угрожающем положении, стремится укрепить свои позиции как надежного источника информации (Интервью G3), чтобы добиться поддержки общества в волнующих его вопросах. Кроме того, организация активизировала сотрудничество со СМИ:

«Мы усилили свою работу по Украине. Мы также сотрудничаем с журналистами и общаемся со своими контактными лицами» (Интервью G3).

13 Ukraine/Russland: Chronik der Ereignisse [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://gfbvberlin.wordpress.com/ukraine-russland-chronik/>.

Новый блог можно рассматривать в качестве примера лучшей практики, поскольку он демонстрирует, как новая инициатива расширяет специализацию организации и служит ответом на потребность в получении более надежной непредвзятой информации о конфликте и ситуации в области прав человека на Украине.

Поддержка беженцев: Квартира (Quarteera), Берлин

Организация Квартира (Quarteera), базирующаяся в Берлине, организует поддержку мигрантов, которые вынуждены покинуть свою страну из-за репрессий, которым они подверглись по причине своей сексуальной ориентации или участия в работе ЛГБТ-организаций. Эта НКО работает большей частью с русскоговорящими ЛГБТ мигрантами, многие из которых были вынуждены уехать из своих стран из-за гомофобии в обществе. Организуя практическую поддержку, Квартира оказывает помощь в налаживании коммуникации между мигрантами и лицами, обращающимися за получением политического убежища, с одной стороны, и государственными службами Германии, с другой стороны. Эти усилия были описаны в интервью так:

«Организация выступила успешным медиатором между мигрантами и немецкими властями. Это стало возможно благодаря тому, что организация смогла завоевать доверие обеих сторон» (ответ на открытый вопрос анкеты).

Организация ведет блог, где отчитывается о своей деятельности: <http://www.quarteera.de/blog/Aktiv-fuer-Demokratie-und-Toleranz>.

Развитие связей между организациями гражданского общества

В онлайн опросе многие респонденты отмечали в качестве решений создание сетей и информационный обмен между общественными организациями в Германии и Европе, чтобы помогать друг другу, обмениваясь ценной информацией и оказывая взаимную поддержку. В некоторых случаях зонтичные организации создавали службы поддержки для других общественных организаций. Хорошим примером являются волонтерские центры, основанные зонтичной организацией Caritas, работающей в области социального обеспечения. Эти созданные центры могут использоваться в качестве инфраструктуры всем гражданским обществом.

| «Caritas создала структуру для всех» (Интервью G1).

Таким образом, волонтерские центры Caritas помогают самым разным ОГО лучше привлекать и использовать труд волонтеров, что способствует развитию гражданского общества в целом и заслуживает упоминания в качестве лучшей практики.

Мирный диалог между общественными организациями России и Украины

Мирный диалог между общественными организациями России и Украины необходим для преодоления растущей напряженности и усиливающегося недопонимания между сообществами этих двух стран. (Интервью G3) По мнению Общества по защите народов, находящихся в угрожающем положении, гражданское общество играет важную роль в информировании общественности о конфликте и в создании поддержки для мирных инициатив:

«В Германии общественные организации заняли положение структуры, информирующей о текущем состоянии дел» (Интервью G3).

ОГО в Германии прикладывают большие усилия, чтобы получить и распространить информацию о конфликте и оставаться в контакте с организациями каждой из сторон. Мирный диалог – это направление для будущей деятельности. (Интервью G3)

Заключение

Из ответов на онлайн опрос и интервью можно заключить, что многие представители ОГО Германии оценивают положение своих организаций как относительно благополучное и стабильное. В отличие от своих коллег в России, немецкие общественные организации не сообщают о законодательных ограничениях своей деятельности или репрессиях со стороны властей. Нормативно-правовая среда деятельности гражданского общества описывается большинством респондентов как благоприятная или нейтральная. В тех случаях, когда немецкие НКО упоминают о существующих проблемах или затруднениях, это, как правило, связано с озабоченностью масштабными тенденциями в развитии общества, например, влиянием притока беженцев или ростом популистских движений в Германии и других странах Европы.

Большинство немецких ОГО были относительно удовлетворены ситуацией в сфере финансирования и существующей организационной системой. Однако это не значит, что они вообще не сталкиваются с трудностями. Многие организации сообщали о смене структурного финансирования краткосрочным проектным финансированием. Это оказывает негативное влияние на финансовую стабильность организаций. ОГО вынуждены предпринимать больше усилий, чтобы финансировать свои программы и вкладывать деньги в развитие организаций. Кроме того, многие организации отметили растущую конкуренцию за финансирование и внимание СМИ. Некоммерческим организациям приходится задействовать много ресурсов, чтобы обеспечить поддержку своей деятельности. Также многие ОГО сообщали о нехватке времени, что оказывает негативное влияние на условия труда сотрудников и волонтеров.

Многие организации, принявшие участие в опросе и интервью, работают в области культурного и/или образовательного обмена между Восточной Европой и Россией. Эти организации сообщают, что военный конфликт на Украине и растущая напряженность между Россией и ЕС оказывают негативное влияние на их международные проекты. Для многих ОГО сотрудничество с партнерскими организациями в России и Украине осложнилось благодаря тому, что теперь они вынуждены заботиться, чтобы их партнеры не пострадали от возможных обвинений со стороны государства. В то же время респон-

денты отмечают, что гражданское общество может играть роль в наведении мостов между конфликтующими сообществами.

Многие ОГО предложили свои идеи по улучшению ситуации в области гражданского общества в Германии. В целом, общественные организации хотели бы видеть большее признание со стороны политиков:

«Важно, чтобы волонтерская работа получала признание и высоко ценилась. Идея добровольчества должна поддерживаться политиками» (Интервью G1).

Также многие ОГО говорили о том, что нужно укреплять инфраструктуру для волонтерской деятельности и развивать новые механизмы устойчивого финансирования. Когда общественные организации получают поддержку и могут решать свои задачи, гражданское общество может играть важную роль в решении новых социальных проблем и обеспечивать взаимопонимание в обществе, что особенно важно сегодня, когда мы сталкиваемся с большими переменами в обществе Германии.

Литература

Bode, I. (2014). Wohlfahrtsstaatlichkeit und Dritter Sektor im Wandel: Die Fragmentierung eines historischen Zivilisationsprojekts. In: Zimmer, A. & R. Simsa (Ed.). Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis?, Wiesbaden: Springer VS, 81-95.

Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (2002): Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen: Leske+Budrich.

Evers, A., & Zimmer, A. (Ed.) (2010). Third Sector Organisations Facing Turbulent Environments. Sports, Culture and Social Services in Five European Countries, Baden-Baden: Nomos.

Klein, A., & Röbbke, T. (2013). Sensibler Resonanzboden für gesellschaftliche Entwicklungen. Bürgerschaftliches Engagement und Soziale Bewegungen im Kulturbereich, Politik & Kultur (1), 4.

Koch-Baumgarten, S. (2014). Verbände zwischen Öffentlichkeit, Medien und Politik, Wiesbaden: Springer VS.

Olk, T., Klein, A., & Harnuß, B. (Ed.) (2010). Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden: Springer VS.

Priemer, J., Labigne, A., & Krimmer, H. (2015). Wie finanzieren sich zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland?, in Kooperation mit der Körber-Stiftung, Berlin: ZiviZ.

Rosinski, N. (2012). Die wirtschaftliche Bedeutung des Dritten Sektors, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, März 2012, 209-217.

Simonson, J., Vogel, C., & Tesch-Römer, C. (Ed.). Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014, Wiesbaden: Springer VS.

Zimmer, A. (2010) 'Third sector-government partnerships', in: Third sector research, edited by R. Taylor. New York: Springer.

Zimmer, A. (2012). Die Zivilgesellschaft zwischen Ökonomisierung und Verbetriebswirtschaftlichung, Sozialwissenschaften und Berufspraxis, Vol. 35, No. 2, 189-202.

Zimmer, A., Priller, E., & Anheier, H. (2013). Der Non-profit-Sektor in Deutschland. In: Simsa, R. Meyer, M. & C. Badelt, Christoph (Ed.): Handbuch der Non-profit-Organisation, 5th edition, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 15-36.

Zimmer, A., Rentsch, C., Pahl, B., & Hoemke, P. (2016). National report Germany: Identifying external and internal barriers on third sector development, TSI National Report Series No.6. Seventh Framework Programme (grant agreement 613034), European Union. Brussels: Third Sector Impact.

Интернет-ресурсы

Deutsche Jugendfeuerwehr [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.jugendfeuerwehr.de/> (дата обращения: 5 December 2016).

Deutscher Freiwilligensurvey (FWS) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.dza.de/forschung/fws.html> (дата обращения: 5 August 2016).

Generali Engagement Atlas 2015 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://zukunftsfonds.generalideutschland.de/wissen/2015-engagementatlas/> (дата обращения: 5 August 2016).

Initiative Transparente Zivilgesellschaft [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.transparency.de/Initiative-Transparente-Zivilg.1612.0.html> (дата обращения: 5 August 2016).

Wegweiser Bürgergesellschaft [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.buergergesellschaft.de/> (дата обращения: 5 August 2016).

Zivilgesellschaft in Zahlen [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.ziviz.info/> (дата обращения: 5 August 2016).

Список интервью

Интервью G1: общенациональная сеть по развитию гражданского общества и общественного участия.

Интервью G2: общенациональное отделение международной НКО; волонтерская служба.

Интервью G3: общенациональная правозащитная НКО.

Интервью G4: общенациональная молодежная организация.

Испания

- 61 Гражданское общество Испании в цифрах
- 62 Правовая среда и финансирование
- 63 Характеристика данных
- 64 Проблемы организаций гражданского общества в Испании
- 69 Лучшие практики: как организации решают проблемы
- 73 Заключение
- 74 Литература

Испания: последствия экономического кризиса

По Видал, Монце Фернандес,
Полина Байгарова и Бланка Сегарра

Среди других представленных в исследовании стран Испания выделяется как пример южной страны ЕС, пережившей в последние годы тяжелый экономический кризис. Случай Испании дает представление о том, как кризис повлиял на гражданское общество и его организации. В целом, начавшийся в 2008 году экономический кризис привел к резкому сокращению роста третьего сектора¹⁴.

Гражданское общество Испании в цифрах

Для более глубокого понимания ситуации в испанском гражданском обществе важно иметь в виду, что оно организовалось и выросло после падения диктатуры Франко, во время которой около 40 лет (с 1939 по 1975 год) испанцы были лишены права свободно объединяться в ассоциации. В связи с этим гражданское общество развивалось тайно. После 1978 года, когда Конституция Испании даровала гражданам право на свободу ассоциаций, некоммерческий сектор начал быстро расти.

Согласно опросу CIS Barometer 2016 года¹⁵, доверие к НКО в испанском обществе выше, чем к Парламенту Испании, судам, политическим партиям, банкам и СМИ. При этом, как считает руководитель одной из НКО:

«[Этот высокий уровень доверия] должен и далее повышаться (...), потому что люди понимают, что некоммерческий сектор приносит пользу, и это будет способствовать мобилизации граждан» (Интервью S4).

Официальных данных по общему числу организаций в Испании не существует, но некоммерческая исследовательская организация «Обсерватория третьего сектора» (Third Sector Observatory) оценивает это количество в районе 80-100 тысяч организаций по всей стране. Из них примерно 25% расположены в Каталонии.

В Испании действуют различные типы ОГО: ассоциации, фонды и некоммерческие кооперативы. Это основные организационно-правовые формы, но наряду с ними существуют и неформальные инициативы, такие как общественные движения или неформальные организации без юридической регистрации, а также некоторые виды религиозных организаций.

14 См: Vidal, Pau. 2013. Cambio de Época en el tercer sector. Revista Española del Tercer Sector, N° 23, página 63.

15 Это исследование «Центра социологических исследований» (Center for Sociological Research), рассчитывающее показатели политической и экономической уверенности, описывающее идеологическую позицию в обществе, прогнозирующее результаты голосования и др.

Рисунок 15.
Основные сферы
деятельности ОГО
Испании



Источник: Panoràmic 2015.

Некоммерческие организации работают в разных сферах, при этом наиболее популярной является социальная политика. Тем не менее, многие организации действуют и в других областях: культура, охрана окружающей среды, спорт и т.п. Согласно результатам исследования Panoràmic 2015, среди различных областей деятельности социальная политика является ведущей, а организации, работающие в этой сфере, составляют 37% от общего числа НКО. История и культура и спорт и хобби – следующие по популярности области деятельности НКО, ими заняты 24% и 14% НКО соответственно. В правозащитной сфере работают в том числе международные организации, посвящающие часть своей работы защите прав человека, включая права ЛГБТ.

Важно отметить, что большинство интервьюируемых считали, что культура гражданского общества сильнее развита в Каталонии, в Мадриде и в Стране Басков, чем в остальных регионах Испании. Причины таких региональных различий лежат в истории, географии, культуре, ментальности, политике и т.п. Различные уровни социального и экономического развития и различия в культуре демократии приводят к разнице в ситуации с гражданским обществом в разных регионах Испании. В случае Мадрида более высокий уровень развития может быть связан с так называемым «эффектом столицы».

«Территории Испании, где плотность организаций выше – это регионы с более развитой экономикой (...) и более высоким уровнем демократической культуры» (Интервью S4).

Правовая среда и финансирование

В Испании действует общегосударственное законодательство как для ассоциаций, так и для фондов, регионы Испании также обладают правом регламентировать деятельность ОГО на своей территории. В связи с этим между регионами существуют различия в правовых нормах. Также существует особое законодательство для религиозных организаций.

Испанские некоммерческие организации финансируются тремя способами:

Государственное финансирование: финансирование, предоставляемое национальными и региональными органами управления различными путями, такими как контракты, соглашения, субсидии и т.д. Общественные организации, работающие в социальной сфере, больше зависят от данного вида финансирования, поскольку они предоставля-

ют определенные социальные услуги, за которые обычно ответственны органы государственного и регионального управления.

Частное финансирование: финансирование, поступающее от частных лиц, компаний, фондов и т.п. Существуют различные формы частного финансирования: контракты, гранты, договоренности, спонсорство и т. д.

Персональное финансирование: финансирование, поступающее за счет гонораров за свои услуги, продажи продуктов, сборов с пользователей и/или партнеров, доход с капитальных активов или прямые пожертвования от людей, входящих в управляющие структуры организации.

Традиционно оптимальной считалась ситуация, когда доля каждого из трех источников финансирования была примерно одинаковой, поскольку это способствовало экономической стабильности организации. Однако в настоящий момент реальностью в Испании стала зависимость от государственного финансирования, и это настоящая проблема для НКО, особенно с тех пор как страна вошла в фазу экономического кризиса. Результаты, полученные с помощью различных количественных исследований (Fernández, Vidal 2015), демонстрируют, что экономическая зависимость растет в более крупных организациях и в организациях второго уровня, особенно в социально-ориентированных, предоставляющих услуги социально уязвимым слоям населения.

Характеристика данных

Методология главы «Испания» несколько отлична от других, поскольку основывается на данных, собранных в ходе недавнего исследования *Panoràmic*, проведенного Обсерваторией третьего сектора в 2015 году¹⁶, в рамках которого были заданы частично те же вопросы (7 вопросов из 9), что и в представленном сравнительном исследовании. В проекте участвовало более 2000 некоммерческих организаций, имевших как минимум один офис в Каталонии в 2015 году. Среди них были организации, работающие в других регионах или по всей стране. Мы сделали выборку из 147 организаций, действующих в двух или более регионах Испании или по всей стране. Чтобы собрать информацию, необходимую для сравнения и не представленную в исследовании *Panoràmic 2015* (2 вопроса из 9 вопросов анкеты Гражданского форума ЕС-Россия), 147 отобранным организациям было направлено приглашение пройти дополнительный онлайн опрос.

Большинство ОГО, участвовавших в исследовании, сообщили, что существуют более 20 лет (54%) и от 10 до 20 лет (24%). Только 13% указали, что возраст их организации от 1 до 5 лет, и 8% — от 6 до 10 лет. Только 1% НКО были основаны менее, чем год назад. Здесь интересно отметить, что в Барселоне более 40% ассоциаций было создано за последние 16 лет (Fernández, Vidal 2015).

В 33% случаев организации ведут работу на региональном уровне, в 25% – на общенациональном и в 14% – на международном. Организации, действующие на уровне больших городов, составили 18% от общего числа организаций, 7% действовали в столице

16 Participa en el Panoràmic 2016 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.elpanoramic.org/el-panoramic>.

и 11% в других городах страны. С сельскими общинами работали 10% от общего числа организаций.

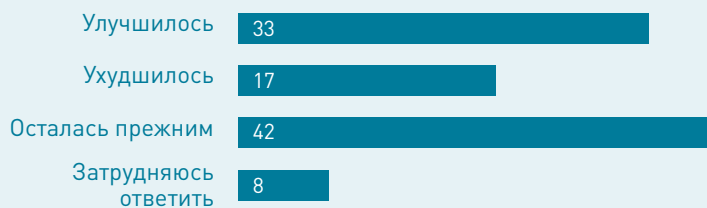
Относительно количества граждан, участвующих в работе ОГО в качестве членов, волонтеров или оплачиваемых сотрудников, 44% респондентов сообщили, что в их организации занято более 200 человек, 13% назвали количество от 100 до 200 человек, а в 12% организаций задействовано от 50 до 100 человек. Организации с количеством участников менее 50 составили 31% и в 16% случаев число участников было меньше 10.

Дополнительно к анкетированию было проведено 11 глубинных интервью с респондентами, сообщившими о своем согласии на это при заполнении анкеты, и с теми, кто был привлечен через связи в некоммерческом секторе. Интервью проводились с представителями испанских некоммерческих организаций различных организационно-правовых форм: ассоциаций, фондов, некоммерческих кооперативов и общественных движений, не имевших официальной организации. Участники выбирались в соответствии со сферой деятельности (связи с общественностью, социальная политика, гендер, миграция, прозрачность власти, правовая помощь, ЛГБТ, образование и научные исследования) и географией деятельности (пять организаций работали на локальном или региональном уровне, остальные – на национальном).

Проблемы организаций гражданского общества в Испании

По распределению ответов на вопрос о том, как изменилось положение ОГО за последние три года, можно видеть, что 42% респондентов считают, что положение осталось прежним, и 33% наблюдают улучшения. 17% респондентов сообщают об ухудшении ситуации, и 8% не имеют по этому поводу определенного мнения.

Рисунок 16.
Ответы на вопрос:
**Как на Ваш взгляд,
изменилось ли
положение Вашей НКО
за последние три года?**

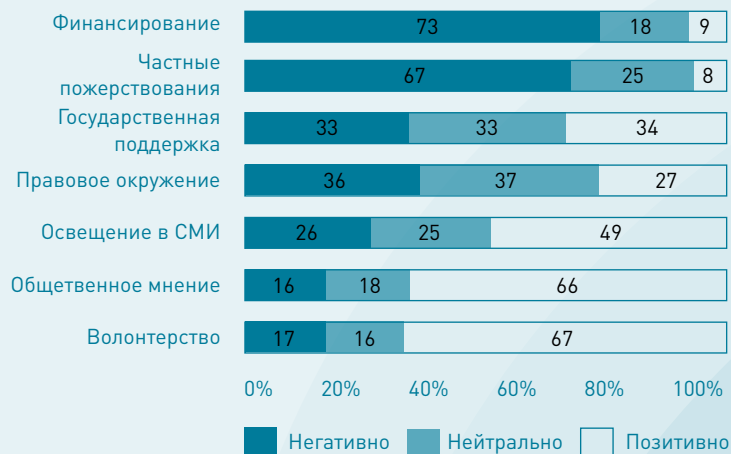


Источник: дополнительный онлайн опрос.

Наиболее позитивно респонденты в исследовании оценили ситуацию в области волонтерской деятельности и общественного мнения. На третьем и четвертом месте по количеству положительных оценок – уровень государственной поддержки и правовая среда.

При этом частные пожертвования и освещение в СМИ располагаются, по мнению респондентов, на противоположном конце шкалы. Эти два аспекта заслуживают внимательного анализа. С одной стороны, улучшение ситуации с частными пожертвованиями усилило бы независимость общественных организаций (и таким образом способствовало бы активным действиям по продвижению ими своей позиции), а взаимодействие со СМИ – необходимо для привлечения внимания общества к работе НКО, которая часто остается за кадром. Тем временем, ситуация с частными пожертвованиями оцени-

Рисунок 17.
 Ответы на вопрос:
**Как Вы оцениваете
 общий контекст
 деятельности Вашей
 НКО с точки зрения
 нормативно-правовой
 базы, финансирования,
 частных пожертвований,
 общественного мнения,
 государственной
 поддержки, волонтерства
 и освещения в СМИ?**



вается большей частью респондентов негативно, а представления об освещении работы НКО в СМИ очень поляризованы (см. рисунок 17).

В целом, в результате исследования было выделено три основных пункта, влияющих на развитие гражданского общества:

- Экономический кризис, создавший экономические и финансовые проблемы для работы ОГО.
- Необходимость укреплять отношения между организациями и различными секторами (государством, частным коммерческим сектором, академической сферой, гражданским обществом и обычными гражданами).
- Необходимость для некоммерческих организаций наращивать свою социальную базу.

В качестве других важных вызовов были названы отношения с государственными органами, адвокация, возросший уровень информированности общества, отсутствие у НКО культуры информационной прозрачности и др.

Все упомянутые респондентами вызовы были распределены по пяти категориям: финансовые, организационные, общественные, политические и координационные проблемы.

Проблемы финансирования

Недостаточная экономическая и финансовая устойчивость – важная проблема в Испании. Многие представители ОГО говорят о том, что их беспокоят трудности в поиске финансирования в условиях кризиса. Помимо этого, некоторые ОГО зависят от государственного финансирования, что в текущей социальной и экономической ситуации стало особенно проблемным фактором. В этом плане организациям нужно диверсифицировать источники своих поступлений и улучшить положение как с количеством, так и с качеством источников финансирования.

«Общественные организации должны укреплять свою финансовую основу (...), получая больше экономических ресурсов всеми возможными способами: от государства, от частных лиц и из своих собственных финансовых источников» (Интервью S1).

В таких условиях постоянный бюджетный дефицит приводит к сокращению финансирования работы сотрудников и осложняет построение профессиональной карьеры в ОГО. Представитель одной социально ориентированной НКО отмечает:

«Нам по-прежнему необходима профессионализация, (...) мы ориентированы на социальное обслуживание населения, должны платить зарплату сотрудникам, поэтому мы должны применять рациональный подход в управлении» (Интервью S8).

С другой стороны, представители ОГО указывают на необходимость большей автономии, не только для обладания большим количеством ресурсов, но и для усиления своего голоса и влияния на представителей государственной власти. По словам одного представителя ОГО,

«многие малые общественные организации столкнулись с многочисленными проблемами или прекратили существование вследствие кризиса, а те, что побольше, смогли выжить» (Интервью S8).

В основном причиной этого стала зависимость от государственного финансирования, которое играет более заметную роль в работе малых организаций.

Организационные проблемы

Многие ОГО сталкиваются с проблемами соответствия административным требованиям и растущим давлением бюрократических процедур, особенно при получении государственного финансирования. Другим вызовом является развитие внутренней демократии в организациях и улучшение работы советов, ответственных за выработку стратегии. В целом, организации должны укрепить административное управление: осваивать новые технологии, улучшать качество внутренних и внешних коммуникаций. Еще одной распространенной проблемой является профессионализация третьего сектора и ряд вытекающих из этого проблем. Как привлечь профессионалов к участию в ежедневном принятии решений? Как достичь баланса в распределении задач между специалистами и волонтерами?

«Роль специалистов в процессе принятия ежедневных решений остается неясной. Мы должны стремиться найти место для таких профессионалов и позволить им принимать участие в работе организации (...) мы должны стремиться к равновесию сил при принятии стратегических решений» (Интервью S3).

Общественные проблемы

Многие организации говорят о недостаточном признании со стороны общества. Общим вызовом для многих стала задача стать более заметными, активными и действовать на опережение. Также большинство НКО нуждаются в укреплении своей социальной базы.

Некоторые организации завоевали поддержку благодаря определенным настроениям в обществе, но организации, работающие с менее популярными проблемами, испытывают большие трудности. Например, природоохранные НКО указывают на отсутствие доверия к ним и дезинформацию относительно экологических проблем, а также на недостаточную информированность общества в этой сфере. Один респондент из природоохранной НКО сказал об этом так:

«Есть сферы деятельности, которые, как считают люди, больше других заслуживают доверия, поэтому с организациями, работающими в них, можно сотрудничать, (...) но из-за отсутствия традиции взаимодействия с НКО или восприимчивости ситуация здесь сильно отличается от Нидерландов, США, Германии, Великобритании и т.д.» (Интервью S9).

Этот респондент предположил, что в Испании люди меньше сотрудничают из-за культурных особенностей и недостатка осведомленности.

Политические проблемы

Организации гражданского общества также хотели бы получать больше признания и благодарности от представителей власти, прежде всего за свой вклад в разработку и реализацию социальной политики, а также изменить взгляд некоторых политиков на третий сектор. С другой стороны, многие респонденты отметили, что нужно стремиться развивать взаимосвязи между ОГО и органами государственного управления, способствовать развитию горизонтальных отношений.

«Для новых организаций одна из главных проблем – отсутствие диалога с властью, поскольку нет постоянно доступных каналов связи (...), чтобы обсуждать проблемы» (Интервью S5).

Еще одной важной задачей является стимулирование общественной дискуссии и повышение уровня адвокации, которая осложняется тем, что нормативное регулирование и действующие правовые механизмы накладывают ограничения на НКО. По словам представителя одной организации:

«Это не прямая демократия... а без прямой демократии гражданское общество имеет меньшее количество инструментов для работы организаций и изменения законов» (Интервью S1).

Как правило, влияние на принятие политических решений осуществляют организации второго уровня или зонтичные организации (являющиеся сетью более мелких организаций), тем не менее, важно дать высказаться и небольшим организациям в рамках общей дискуссии.

Координационные проблемы

Большинство представителей ОГО говорили о необходимости повышения уровня скоординированности действий между ними и даже о слиянии самых мелких организаций ради достижения большей устойчивости:

«Благодаря слиянию, с учетом общих знаний и опыта легче получить финансирование» (Интервью S6).

В то же время важно повышать уровень коммуникации внутри третьего сектора, между общественными движениями и неформальными инициативами, чтобы стимулировать общую дискуссию по волнующим вопросам. Как отмечает Фантова (Fantova, 2015), во время недавнего экономического кризиса традиционные организации третьего сектора воспринимались как часть властной структуры и не смогли отреагировать на ситуацию предложениями социальных инноваций и инициативами, приводящими к изменениям в обществе. Эту роль теперь выполняют новые общественные движения, нашедшие способы влияния на социальную и иную политику.

«Не хватает союзов и делового сотрудничества, создающего эффект синергии (...). Необходимо стремиться к союзам и взаимной работе, создающей синергетический эффект, чтобы найти социальные инновации; это подразумевает выход за пределы зоны комфорта» (Интервью S10).

В интервью представители ОГО отметили и другие вопросы, важные для развития гражданского общества, такие как отказ от коммерциализации социальных услуг в интересах третьего сектора; преодоление атомизации организаций.

В другом европейском исследовании третьего сектора в Испании (Chaves et al., 2016: 49) отмечаются следующие препятствия в его развитии: 1) проблемы финансирования, особенно недостаток государственного финансирования и частных индивидуальных пожертвований; 2) трудности в привлечении волонтеров и оплачиваемых сотрудников, низкие зарплаты; 3) проблемы управления, например, трудности с членами правления, работающими на безвозмездной основе; 4) имиджевые проблемы, связанные с ограниченной информированностью общества о работе третьего сектора; 5) юридические и фискальные барьеры (отсутствие благоприятных налоговых условий и ясного юридического статуса); 6) растущая бюрократизация; 7) отсутствие поддерживающих организаций¹⁷, которые могли бы предоставлять консультации, возможности для обучения, проводить исследования, помогать в поиске персонала, оказывать юридическую поддержку или предоставлять финансирование.

¹⁷ См. пояснения на стр. 13 здесь (исп. язык): <http://thirdsectorimpact.eu/site/assets/uploads/documentations/tsi-national-report-no-8-third-sector-barriers-spain/TSI-National-Report-No-8-Spain-77p-1x-.pdf>.

С другой стороны, в некоторых исследованиях гражданского общества в Испании упоминаются и другие интересные задачи, такие как адаптация к новым требованиям и потребностям общества, развитие системы контроля качества управления, проведения мероприятий и деятельности.

Лучшие практики: как организации решают проблемы

На основе анализа интервью можно сделать вывод, что лучшие практики и стратегии действий предусматривают решение проблем с помощью диалога и сотрудничества между секторами (государственным, частным и сектором гражданского общества), с сохранением автономии. Представители ОГО считают, что в отношениях с государством им необходимо быть активными, работать на опережение и предлагать органам власти свои решения.

«Мы живем в очень сложном социальном окружении (...), в котором необходимо сотрудничество между секторами, поскольку нужно пересмотреть общественный договор, усилить государство всеобщего благосостояния и третий сектор (...) чтобы развить общую дискуссию и укреплять партнерские отношения и сотрудничество, поскольку мы не можем сделать все своими силами» (Интервью S11).

В этой связи эксперты (Chaves et al., 2016: 50) предлагают рекомендации по улучшению испанской системы государства всеобщего благосостояния через усиление партнерских отношений между государством и гражданским сектором, а также участие частного сектора.

Усиление сотрудничества между государственным сектором и НКО означает налаживание каналов коммуникации и организацию мест для встреч. Ниже приведен ряд таких примеров, применявшихся в разных регионах:

Круглые столы в целях общественного диалога в Бискайе – совместное рабочее пространство и инструмент постоянного двустороннего диалога и сотрудничества между Департаментом социальной политики Совета провинции Бискайя и коалицией ОГО «Третий сектор социального действия» в Баскских землях¹⁸. Эти организации принимают участие во всех этапах разработки и реализации социальной политики, обеспечивая возможность сопоставления двух точек зрения – государства и гражданского общества – по вопросам доступа к социальным услугам, то есть реализации прав граждан в социальном государстве.

18 ¿Qué es la Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia? [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.bizkaia.eus/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem_Codigo=6860&Idioma=CA, (исп.яз.).

«Мы начали с повышения уровня участия третьего сектора в управлении и также, в каком-то смысле, с представительной демократии (...). Выйдя за рамки классической лишь консультативной роли (...), мы начали с реализации принципа гражданского диалога как права организаций принимать участие на всех этапах государственной политики (проектирование, внедрение, оценка и т. д.)» (Интервью S11).

Конгрессы НКО Барселоны проводились в 2002 и в 2010-2011 годах, став пространством для объединения коллективного опыта и знания третьего сектора. Главными целями и результатами мероприятий стали узнаваемость городской сети ассоциаций и развитие платформы сотрудничества. Более 400 организаций работали вместе над решением проблем общественного признания, финансирования и возвращения общественных пространств¹⁹. В рамках Второго конгресса родилась идея о проведении регулярных исследований гражданского общества, что было реализовано с помощью проекта Rapogràmic.

«После Второго конгресса было собрано 137 предложений о том, как улучшить работу внутри ассоциаций (...). Есть предложения по развитию третьего сектора и другие, касающиеся государственного управления. Эти идеи внесут свой вклад в укрепление гражданского общества Барселоны» (Интервью S1).

Центр Торре Жуссана в Барселоне – это центр государственных услуг, управляемый местными ассоциациями и государственными службами; он предоставляет ОГО услуги, такие как обучение, проведение исследований, консультации по повседневной деятельности и демократическому принятию решений в организациях. Этот центр существует с 1996 года, но до 2008 года им управляла городская администрация. Теперь управление ведется совместно с организациями гражданского общества, чтобы способствовать развитию ассоциаций, предлагая услуги и ресурсы, удовлетворяющие потребности сектора. Центр призван поддерживать работу сектора, вдохновлять и укреплять его, помогать ему расширять свое влияние на государственную политику:

«Это услуги, предоставляемые общественным организациям города силами самих НКО, и постоянное приращение знаний» (Интервью S3).

Одним из примеров сотрудничества между местной администрацией и ОГО является также **закон «О третьем секторе» Страны Басков**, который продвигает смешанную модель общественного вмешательства (совместное управление службами через соглашения или совместные структуры, а не только государственный заказ)²⁰. Разработанный при участии местных ОГО, закон признает крайне важную роль общественных

19 2 on. Congrés de les Associacions de Barcelona [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.cab.cat/2on-congres-de-les-associacions-de-barcelona.html> (на каталан. языке).

20 Ley del Tercer Sector Social de Euskadi: Bases y Recorridos [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.fundacionede.org/ca/archivos/20160627-presentacion-jornada-gobierno-vasco.pdf> (на исп. языке).

организаций, работающих в области предоставления социальных услуг, и их отношений с государственным сектором:

«Этот закон дает определение третьему сектору и определяет права и обязанности организаций в рамках сотрудничества с государственными органами и бизнесом, (...) для нас это ключевой аспект, поскольку закон способствует совместному управлению» (Интервью S11).

В качестве средства преодоления юридических и налоговых барьеров для деятельности ОГО в интервью упоминались следующие возможные решения: повышение качества регулирования сотрудничества между бизнесом и третьим сектором, поощрение корпоративной социальной ответственности и участия бизнеса разного масштаба, а не только крупных предприятий. Принятие социальных поправок в законодательство, регулирующее проведение государственных закупок (по примеру законодательства ЕС), может также дать возможность повысить уровень финансирования, влияния и осведомленности ОГО.

Среди эффективных решений внутриорганизационных проблем ОГО респонденты упоминали необходимость более широкого взгляда на комплексные проблемы и адаптацию к новым реалиям, например, повышение присутствия организаций в социальных медиа и применение краудфандинга. В этой связи также важны синергетический эффект и партнерские отношения для продвижения общественных и технологических инноваций на более высокий уровень.

Интересным примером краудфандинга и информирования общественности стал проект **«Compensa Natura»**, цель которого – просвещение общества в области влияния человека на экосистему. В рамках проекта гражданам было предложено компенсировать площадь, которую занимает их рабочее пространство или жилье (в кв. м) путем покупки и охраны эквивалентной площади среды обитания дикой природы. Эта природоохранная инициатива обращена как к отдельным гражданам / семьям, так и к организациям / компаниям. В данный момент действуют проекты в Эквадоре и Испании, позволяющие сохранять экосистемы.

Информирование общественности и волонтерская деятельность успешно развивались и в проекте **«Укрепление гражданского общества через обучение молодых социально ответственных юристов»**. Эту инициативу респондент описал следующим образом:

«Проект нацелен на студентов, изучающих право. Мы объединяем студентов юридических факультетов, практикующих юристов, преподавателей и организованное гражданское общество. Мы проводим занятия в университетах. Наша работа призвана повысить интерес студентов-юристов к организациям гражданского общества, поскольку часто они, например, не знают, как устроена работа pro bono или что существуют сети, платформы и организации, специализирующиеся на предоставлении такой юридической помощи. Наше дело – сеять семена, чтобы молодые люди чувствовали большую ответственность за общество, в котором живут.

Мы хотим, чтобы они поняли, что права человека – это не только тезисы в Декларации о правах человека, это то, что рядом, на наших улицах! Мы объясняем, как работают практикующие юристы, как они могут помочь конкретным людям или общественным организациям. Мы рассказываем им о своих проектах, о различных тенденциях и событиях на английском и на испанском языках (...)

Теперь мы видим, что некоторые из тех, кто участвовал в наших занятиях, получив образование, обращаются к нам и говорят: «Слушайте, я помню вашу презентацию, и теперь я хотел бы заняться чем-то подобным». И это здорово, поскольку мы видим, что благодаря нашей работе выросли люди, которые, получив образование, хотят не только зарабатывать деньги, но и помогать тем, кто живет рядом» (Интервью S6).

Еще один пример связан с разработкой и применением новых инструментов, которыми совместно пользуются многие НКО, что также усиливает гражданское общество. Один из респондентов так описывает проект «**Onodo**»²¹:

«Это вебсайт, на котором размещена карта со структурой управления государством в Испании. Это всегда доступный банк информации о лицах и организациях, со ссылками на их официальные ресурсы и соответствующие документы. И мы также анализируем ситуации на наличие конфликта интересов. (...) Любая организация или журналист, желающий сделать такой анализ для своей работы, может использовать этот ресурс» (Интервью G5).

Одним из успешным путей преодоления возникающих проблем респонденты упоминали также применение опыта НКО других стран. Например, в интервью один респондент поделился информацией о проекте в Нидерландах, где в 1989 году коалиция из примерно 80 НКО основала Почтовую лотерею.

«Коалиция создала систему прямого дебетования, поскольку иначе лотерея не была бы настолько привлекательной для людей. Со счетов участников списывалось по 10 евро в месяц (около 120 в год), и каждые 15 дней проходил розыгрыш. Из собранных денег 50% передавалось НКО, 30% выплачивалось призерам и 20% направлялось на поддержание структуры. В настоящее время в рамках этой системы ОГО получают большие суммы денег, только природоохранные организации получают 80 миллионов евро каждый год» (Интервью S9).

21 Every network tells a story [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://onodo.org>.

Таким образом, помимо проблем, в рамках исследования были выявлены и новые возможности их решения: организации готовы менять свой имидж, совершенствоваться и внедрять инновации, сохранять ресурсы и противостоять негативным трендам не только в качестве реакции, но и на опережение. Для улучшения экономического положения ОГО необходима диверсификация финансовых источников, объединение с другими организациями для укрепления социальной базы. Большая прозрачность работы НКО может также способствовать повышению уровня осведомленности общества и усилению политического влияния.

Заключение

В Испании наиболее серьезно на ситуацию с гражданским обществом повлияли последствия экономического кризиса. Рост третьего сектора прекратился, поэтому НКО сталкиваются с проблемой сохранения экономической и финансовой устойчивости. Многие из них зависят от государственного финансирования, и это ослабляет весь сектор, особенно сильно ударяя по маленьким организациям. Поиск финансирования и сбор частных пожертвований – наиболее серьезный вызов, с которым столкнулись испанские ОГО. Также они сталкиваются с такими серьезными проблемами как необходимость укрепления отношений между НКО и другими секторами (государством, коммерческим сектором, академическими кругами, населением) и расширения своей социальной базы, что укрепит и их финансовую устойчивость. Кроме того, есть и организационные проблемы, такие как отсутствие прозрачности, потребность в профессионализации и улучшении качества управления.

С другой стороны, наряду с вызовами, ОГО видят и новые возможности. У них появился шанс начать процесс обновления, диверсифицировать источники финансирования, внедрить инновационные подходы, позволяющие работать в условиях сокращения ресурсов и усложнившейся обстановки. В интервью респонденты рассказали о таких стратегиях преодоления проблем как проактивная позиция по отношению к государству, повышение уровня освещения своей работы в СМИ, увеличение числа проектов, финансируемых за счет краудсорсинга, применение инновационных практик других стран, использование синергетического эффекта сотрудничества с другими ОГО для внедрения социальных и технологических инноваций и др.

Также важно учитывать, что ситуация с гражданским обществом в Испании имеет серьезные региональные различия, в связи с разницей в уровнях социально-экономического развития и демократической культуры.

Литература

Chaves, R., Alguacil, P., Fajardo, I.G., & Savall, T. (2016). "National report on third sector barriers in Spain". TSI National Report Series No. 8. Seventh Framework Programme (grant agreement 613034), European Union. Brussels: Third Sector Impact.

Fantova, F. (2015). Innovación social y Tercer Sector de Acción Social.

Fernández, M., & Vidal, P. (2015). El Panoràmic. Síntesi de resultats. Catalunya 2015.

Fernández, M., & Vidal, P. (2015). Panoràmic de les Associacions de Barcelona 2014. Fotografia d'un compromís amb la ciutat. Dossier Barcelona Associacions. 2a època – núm1. Barcelona: Torre Jussana.

Fundación Luis Vives y EDIS (2012). Anuario del Tercer Sector de la Acción Social en España. España.

Plataforma de ONG de Acción Social y Plataforma Tercer Sector (2015). El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis. España.

Vidal, P., & Fernández, M. (2013). Anuari 2013 del Tercer Sector Social de Catalunya. Document de síntesi. Barcelona: Taula d'entitats del Tercer Sector Social i Observatori del Tercer Sector.

Интернет-ресурсы

INE. Spanish Statistical National Institute, Data of population (2016) and GDP (2015) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.ine.es (дата обращения: 15 December 2016).

CIS Barometer, Spanish Centre of Sociological Research. "Post-election Panel, January-March 2016". (2016) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3120_3139/3126/es3126mar.pdf (дата обращения: 15 December 2016).

World Bank, Gini Index data evolution (2012) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=ES> (дата обращения: 15 December 2016).

OECD, Report on the state of society (2014) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.oecd.org/spain/OECD-SocietyAtAGlance2014-Highlights-Spain.pdf> (дата обращения: 15 December 2016).

Oxfam Intermonth Report "An economy at the service of 1%" (2016) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/economia-para-minoria-anexo-espana_0.pdf (дата обращения: 15 December 2016).

Список интервью

Интервью S1: региональная ассоциация НКО.

Интервью S2: региональная женская НКО.

Интервью S3: общенациональный ресурсный центр для НКО.

Интервью S4: общенациональный фонд.

Интервью S5: общенациональная НКО, работающая в сфере защиты гражданских прав.

Интервью S6: общенациональный фонд.

Интервью S7: региональная НКО, занимающаяся вопросами миграции и меньшинств.

Интервью S8: региональная НКО, предоставляющая социальные услуги.

Интервью S9: региональная природоохранная НКО.

Интервью S10: местные гражданские инициативы.

Интервью S11: региональный исследовательский центр.

Польша

- 80 Гражданское общество Польши в цифрах
- 82 Правовая среда и финансирование
- 86 Характеристика данных
- 87 Проблемы организаций гражданского общества в Польше
- 91 Лучшие практики: как организации решают проблемы
- 95 Заключение
- 86 Литература

Польша: в ожидании худшего

Филип Паздерски

Случай Польши очень важен и интересен с точки зрения понимания сегодняшних событий, происходящих в гражданском обществе ЕС, особенно его членов из Центральной и Восточной Европы. В Польше изменение положения ОГО связано с победой на выборах в октябре 2015 года популистской партии «Право и справедливость», с которой началось внедрение центристской консервативной политики, в некотором отношении похожей на политику венгерских властей, которая описывается в следующей главе этого доклада.

На примере Польши видно, как после смены правительства может происходить резкое снижение уровня диалога между правительством и организациями гражданского общества. Некоторые из органов, ранее обеспечивающих гражданский диалог, были расформированы или перестали работать, а правительство больше не проводит консультации с общественностью.

Также ОГО начали сообщать о проблемах в получении государственных грантов, распределяемых правительственными чиновниками. Некоторые гранты были временно отложены или аннулированы без объяснения причин. Все чаще конкурсы на получение грантов, организованные разными министерствами, неожиданно выигрывают недавно образованные НКО (не имеющие опыта по теме конкурса или имеющие очень небольшой опыт), в то время как другие, обладающие большим опытом в этих вопросах, получают отказы без объяснения причин²².

Эти события происходили одновременно с развитием конфликта между правительством и Конституционным Судом (КС), который привел к установлению контроля исполнительной власти над КС. Кроме того, правящая партия «Право и справедливость» взяла под контроль государственные СМИ, в которых НКО стали изображаться в негативном свете. Кульминацией этого процесса стала кампания по дискредитации ОГО с конца октября до начала декабря 2016 года. В главных новостных программах государственного телевидения некоторые НКО изображались как связанные с политической оппозицией и использующие государственное финансирование в частных целях.

Премьер-министр и некоторые другие высокопоставленные члены правительства выступили с заявлениями, что НКО в стране нужно строже контролировать, поскольку некоторые из них используют государственные средства для политических целей. В результате, появился проект нового закона, который дает правительству осуществлять надзор за сектором гражданского общества при помощи новой структуры, подчиняющейся непосредственно премьер-министру и состоящей большей частью из представителей правительства. Эта структура будет обладать полномочиями, позволяющими руководить развитием некоммерческого сектора. Она получит контроль над распределением всех правительственных фондов, предназначенных на развитие НКО, а также над европейским и другим международным финансированием, направляемым на поддержку общественных организаций.

22 Информацию о подобных событиях НКО собирают в специальном архиве – см.: <http://repozytorium.ofop.eu/>.

Этот политический контекст и последние связанные с ним события следует принимать в расчет при чтении представленных ниже результатов исследования в Польше. Однако нужно отметить, что самые последние события, включая клеветническую кампанию в государственных СМИ против нескольких НКО, и учреждение новой правительственной структуры, призванной поддерживать гражданское общество (или контролировать его, как полагает большинство гражданских активистов), не отражены в результатах, представленных на этих страницах, поскольку произошли после того, как эмпирическое исследование уже было проведено.

Гражданское общество Польши в цифрах

Современное гражданское общество в Польше с самого начала развивалось параллельно политической трансформации в стране. События 1989 года и последующих лет способствовали эволюции гражданского общества и динамичному развитию неправительственного сектора. На протяжении 1990-х годов благодаря финансовой поддержке из США и значимым местным акторам, гражданское общество в Польше продолжало развиваться, при этом лишь небольшие поправки вносились в отдельные нормативно-правовые акты (Gliński 2003, Makowski 2008). Однако в начале XXI столетия стали наблюдаться признаки стагнации, и динамичное развитие третьего сектора замедлилось: уже существующие ОГО потеряли связь с местными сообществами (Jugos et al. 2014). При этом после 2000 года стало ясно, что Польша войдет в Европейский союз, имея достаточный уровень экономического и политического развития. В связи с этим американские доноры постепенно сократили свою финансовую поддержку стран Центральной и Восточной Европы.

Это заставило представителей гражданского общества искать новые возможности финансирования сектора. Сначала ОГО возлагали большие надежды на получение финансовых средств ЕС. Но оказалось, что они лишь в малой степени заменяют прежнее американское финансирование. Затем были предприняты усилия по налаживанию стабильного сотрудничества с государственным сектором как влиятельным партнером и возможным источником больших финансовых вливаний.

Этому способствовали и процедуры вхождения в ЕС, благодаря которым «лица, принимающие решения, были вынуждены узнать больше о гражданском обществе и проблемах третьего сектора» (Makowski 2012: 5), а также увидеть в организациях гражданского общества ценных партнеров.

Количество ОГО: согласно самым последним данным, в Польше с начала 2016 года зарегистрировано примерно 17000 фондов и 100000 ассоциаций (не считая приблизительно 16000 добровольных пожарных бригад, которые часто не учитываются при подсчете организаций гражданского общества)²³. Однако, по имеющимся данным, примерно четверть из этих организаций недействующие (юридическая обязанность отменять регистрацию недействующей ОГО отсутствует). Таким образом, в настоящее время в Польше работают приблизительно 90000 фондов и ассоциаций.

Сферы деятельности: при анализе деятельности польских НКО необходимо различать их по сферам деятельности, хотя большинство ОГО работают в разных областях, чтобы увеличить свои шансы на получение финансирования. Исследование гражданского общества, проведенное Klon/Jawor Association, демонстрирует, что первые четыре самые популярные сферы деятельности польских НКО с годами не сильно изменились. Их процентное распределение в 2015 году представлено в таблице 13.

Распределение изменилось незначительно, когда организации получили возможность указать более одной сферы деятельности. Ответы на такой вопрос представлены в таблице 14.

Таблица 13.
Процентное распределение польских НКО, заявивших, что работают в определенной области деятельности (только один вариант выбора), 2015

Спорт, туризм, отдых, хобби	34%
Образование и воспитание детей	15%
Культура и искусство	13%
Социальные услуги, социальная помощь	8%
Здоровье	7%
Местное развитие	6%
Охрана окружающей среды	2%
Рынок труда, занятость, профессиональная активизация	2%
Научные исследования	2%
Поддержка НКО и общественных инициатив	2%
Право, права человека, политическая деятельность	2%
Профессиональные, трудовые, отраслевые вопросы	1%
Спасатели, безопасность, защита	1%
Религия	1%
Международная деятельность	1%
Другие виды деятельности	5%

Источник: Adamiak et al. 2016.

Таблица 14.
Процентное распределение польских НКО, участвующих в различных видах деятельности (несколько вариантов выбора), 2015

Спорт, туризм, отдых, хобби	55%
Образование и воспитание детей	53%
Культура и искусство	35%
Местное развитие	21%
Социальные услуги, социальная помощь	21%
Здоровье	20%
Охрана окружающей среды	14%
Поддержка НКО и гражданских инициатив	13%
Рынок труда, занятость, профессиональная активизация	10%
Научные исследования	10%
Право, права человека, политическая деятельность	8%
Международная деятельность	6%
Профессиональные, трудовые, отраслевые вопросы	4%
Религия	3%
Спасатели, безопасность, защита	3%
Другие виды деятельности	7%

Источник: Adamiak et al. 2016.

Люди в организациях: согласно исследованию Klon/Jawor Association (Adamiak et al. 2016: 49-50), почти половина организаций (45%) полагается исключительно на волонтерскую работу и не имеет оплачиваемых сотрудников. О наличии от одного до трех наемных сотрудников, работающих постоянно или периодически (как минимум один раз в неделю), сообщило более трети (35%) фондов и ассоциаций. Среди ОГО, имеющих постоянных занятых оплачиваемой работой сотрудников, большинство организаций (20% от всех польских ОГО) нанимают как минимум одного человека на контрактной основе. В 15% организаций все сотрудники работают на основе других трудовых соглашений. Кроме того, 20% организаций, не имея ни одного сотрудника, работающего на постоянной основе, время от времени привлекают внешних специалистов для выполнения оплачиваемой работы.

Все большее количество фондов и ассоциаций пользуются работой волонтеров. В 2015 году таких ОГО было 61%. С другой стороны, количество граждан Польши, сообщающих, что занимались волонтерской деятельностью за последние 12 месяцев, остается неизменным все последние годы. Приблизительно 20% взрослых граждан сказали, что участвовали «в добровольной и неоплачиваемой работе на благо своего местного сообщества, жилого квартала, селения, города или людей, которые нуждаются в помощи» в 2016 году (Boguszewski 2016: 10). В похожем исследовании 19-20% респондентов сообщали, что участвовали в «неоплачиваемой работе для общественных организаций или неформальных групп» в 2015-2016 годах²⁴.

При этом на оценку респондентами своего участия в волонтерской деятельности, по-видимому, могло повлиять то, как они понимали слова «волонтерство» или «делать что-то для других». Число ответивших положительно было существенно выше (до 78%), когда людей спрашивали о неформальном волонтерстве (делали что-то для других, для своего местного сообщества или окружающей среды вне общественных организаций).

Правовая среда и финансирование

Правовые основания для функционирования польских НКО закреплены в Конституции Польши, принятой в 1997 году. Закон гарантирует основополагающее право свободной деятельности общественных организаций – от политических партий и профессиональных союзов до фондов и ассоциаций, общественных движений и добровольных ассоциаций. Также Конституция обязывает государство содействовать общественным структурам в их деятельности. Кроме того, в преамбуле к Конституции говорится еще об одном праве, важном для развития гражданского общества: праве выбирать уклад своей жизни и принимать решения по вопросам, представляющим общественный интерес, на низовом уровне – в семьях, сообществах и общественных объединениях. Этот принцип субсидиарности, действующий в ЕС в целом, был зафиксирован и в законах, например, в законе «Об общественно-полезной деятельности и волонтерской работе».

Закон «О фондах», первый закон, регулирующий режим работы одной из главных организационно-правовых форм организаций гражданского общества в Польше, был принят в 1984 году. Однако только изменение политической ситуации в 1989 году придало динамичный характер развитию третьего сектора. Эти перемены были связаны с деятельностью активистов оппозиционного антикоммунистического движения, организованных в «гражданские комитеты», созданные в июне 1989 года, которые выиграли первые (хотя еще не полностью демократические) выборы. Нацеленные на дальнейшую демократизацию страны, в том же году они предложили и приняли новый законодательный акт, закон «Об ассоциациях». Этот закон был крайне важен для развития ОГО в Польше: в первые годы после его принятия в стране было создано почти 2000 ассоциаций (Juros et al. 2014).

Закон об ассоциациях регулирует создание и работу двух основных типов ассоциаций – обычные и зарегистрированные специальным судом. Обычные ассоциации – это маленькие организации, созданные минимум тремя гражданами, которые должны сформулировать правила деятельности своей ассоциации и представить запрос на

24 Klon/Jawor Association: surveys 2006-2015; См. также данные исследования общественной деятельности без обращения к словосочетанию «волонтерская деятельность» в работе Walczak, Pazderski 2015.

включение новой организации в реестр ассоциаций. С мая 2016 года обычные ассоциации имеют право финансировать свою деятельность не только за счет членских взносов, но и за счет внешних грантов (включая гранты государственных структур)²⁵. При этом им не разрешено вести экономическую деятельность.

Ассоциации второго типа обязаны регистрироваться в специальном суде и должны состоять минимум из семи членов (с мая 2016 года²⁶). Организации этого типа в большей мере формализованы, у них есть уставные органы, бухгалтерия, юридическое лицо и право вести экономическую деятельность (где прибыль не облагается налогом, если идет на уставные цели организации). Обладание полноценным статусом юридического лица позволяет таким организациям обращаться за грантами, распределяемыми другими организациями или государственными учреждениями, вести экономическую деятельность и принимать на себя другие обязательства.

Закон о фондах устанавливает порядок работы второго по важности типа неправительственных организаций: фондов. Их деятельность связана не с основавшими их людьми, а с определенным количеством средств, собранных ради достижения общественно-полезной цели. Деятельность фондов также формализована, как и деятельность ассоциаций.

Любой из видов вышеупомянутых НКО может получить особый статус общественно-полезной организации и работать под надзором местных (ассоциации) или центральных (фонды) органов власти.

Для понимания роли различных источников финансирования польского третьего сектора полезны данные исследования Klon/Jawor Association (Adamiak et al. 2016: 65). Чаще всего польские общественные организации финансируются членскими взносами (60%) и местными органами власти (55%). Затем идут частные пожертвования (45%), пожертвования организаций и бизнес-компаний (35%), однопроцентный налоговый механизм (23%), поддержка центральных органов власти (18%) и ЕС (18%) и некоторые другие источники (см. рисунок 25).

Однопроцентный налоговый механизм был введен в апреле 2003 года в тексте нового закона «Об общественно-полезной деятельности и волонтерской работе». Это был важный момент для развития отношений между государственной властью и ОГО, особенно на местном уровне. В рамках однопроцентного налогового механизма 1% подоходного налога каждого гражданина может быть направлен на финансирование третьего сектора.

Интересная особенность польского третьего сектора заключается в распределении источников финансовых поступлений ОГО относительно общего количества поступлений сектора. Данные 2014 года, представленные на рисунке 19, говорят о том, что наибольший объем финансирования, поступивший в польские ассоциации и фонды,

25 Поправки 2015 года к вышеупомянутому закону «Об ассоциациях» (поскольку ранее обычные ассоциации могли не нести никаких обязательств) – самое серьезное изменение этого закона со времени его принятия в 1989 году.

26 См.: Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. 2015 poz. 1923].



Рисунок 18. Доля различных источников в финансировании некоммерческого сектора в 2014 году

Источник: Klon/Jawor Association 2016 (Adamiak et al. 2016: 65).

предоставили государственные структуры – Европейский союз, а также местная и центральная власть. Финансирование из остальных источников составляет относительно небольшую часть.

Продолжает увеличиваться финансирование, собираемое с помощью однопроцентного налогового механизма (возможность для налогоплательщиков направить 1% своего подоходного налога на финансирование организации со статусом общественно-полезной). В 2014 фискальном году около 12,5 млн польских граждан направили 557 млн польских злотых (около 129,5 миллионов евро) 7888 организациям, имевшим право на получение этих средств, что приблизительно на 50 млн польских злотых больше, чем за предыдущий период²⁷.

В то же время, объем частной благотворительности продолжает сокращаться, поскольку многие граждане считают 1% от подоходного налога, перечисляемый ОГО, достаточной для перечисления на благотворительность суммой. Поэтому некоторые ОГО нача-



Рисунок 19. Доля поступлений, собранных ОГО из различных источников в 2014 относительно общей суммы поступлений сектора

Источник: Klon / Jawor Association 2016 (Adamiak et al. 2016: 71).

ли использовать различные краудфандинговые веб-платформы для сбора средств на свои проекты.

Всемирный индекс благотворительности за 2015 год показывает рост объема пожертвований, при этом в 2014 году уже 29% респондентов сообщили, что они жертвовали деньги благотворительным организациям, по сравнению с 21% в 2013 году²⁸.

Кроме того, все больше ОГО вводят оплату за свои услуги, которые они предоставляют в соответствии с целями организации. Согласно исследованию Klon/Jawor Association (Adamiak et al. 2016: 65), в 2014 году большее количество ОГО (11% от всех организаций в стране) собирали плату и пожертвования, чтобы покрыть расходы на свои услуги, чем тремя годами ранее (9%). Большая часть ассоциаций (60%) собирает членские взносы, но они не приносят организациям значительных доходов, а составляют не более 3% от общей суммы поступлений сектора в 2014 году. Сборы и пожертвования, собранные ОГО на возмещение расходов за предоставленные услуги, в том же году тоже составили только 4% от общей суммы поступлений третьего сектора (Adamiak et al. 2016: 71).

ОГО традиционно воспринимаются как воплощение гражданского общества, но они определенно не охватывают все разнообразие возможной общественной деятельности. Это особенно верно в ситуации развития информационно-коммуникационных технологий, которые позволяют большему количеству людей становиться гражданскими журналистами или блоггерами, контролирующими деятельность местных органов власти и мобилизующими местное сообщество на действия. Использование информационных технологий растет. Согласно исследованию, проведенному в феврале 2016 года, 7% респондентов писали и публиковали в Интернете материалы по вопросам, связанным с местными проблемами, и 6% — на политические темы (Roguska 2016: 4).

За последние годы мы также могли наблюдать растущее влияние различных общественных движений. Возможно, началом этому послужили неформальные городские движения и движения, отстаивающие права съемщиков жилья, которые затем трансформировались в массовые протестные движения, развивающиеся с осени 2015 года, такие как движение женщин, протестующих против попыток ужесточить законодательство об абортах.

Все эти примеры демонстрируют новую тенденцию. Польские граждане организуются с помощью неформальных движений, а не путем учреждения новых общественных организаций или сотрудничества с уже существующими. Возможное объяснение этой тенденции лежит в восприятии общественных организаций в польском обществе. Наиболее заметными в СМИ предстают большие фонды, главным образом занимающиеся получением государственных денег и помощью нуждающимся. Это создает ложную картину, предполагающую, что большинство организаций участвует в получении больших денежных средств и распоряжается ими без достаточной прозрачности (Adamiak 2015: 6-7).

Также нежелание участвовать в работе ОГО может быть связано с жесткими бюрократическими требованиями: об этом сообщили 80% респондентов, участвующих в деятельности неформальных общественных движений. Некоторые граждане не хотят участвовать в работе ОГО из-за финансовых обязательств, на что сослались 73% активистов неформальных общественных движений (Walczak/Pazderski 2015: 158).

Характеристика данных

В Польше онлайн анкета была направлена почти 200 организациям и их подразделениям, а также распространялась по электронной рассылке. Также анкета была опубликована на главном веб-портале польского третьего сектора (NGO.pl). В итоге было получено 56 ответов, из которых совсем немногие содержали ответы на открытые вопросы, очевидно вследствие того, что это требовало больших затрат времени.

В опросе приняли участие представители различных ОГО. Большая часть респондентов работает в сферах «молодежь и образование» и «права человека» (17 организаций в каждой; можно было выбрать более одной сферы деятельности). Однако наибольшее число респондентов выбрали категорию «другое» (27). Среди сфер деятельности были выбраны также следующие: поддержка других ОГО и социальное предпринимательство (9 ответов), работа в области гуманитарной поддержки и помощи в развитии (4), «местная демократия / укрепление сообществ и общественного участия» (3), развитие

села (3), поддержка мигрантов, беженцев и представителей меньшинств (2), экономическое развитие (2), социальные услуги, уход за пожилыми и диалог между поколениями, гендерное равенство, адвокация, помощь инвалидам на рынке труда. В одном ответе также указывалось, что в вопросе используется устаревшая классификация сфер деятельности ОГО, поскольку в настоящее время они более разнообразны.

Нужно отметить, что общественные организации, участвовавшие в опросе, не представляют весь третий сектор Польши. Так, организации, действующие в наиболее популярных областях (например, представляющие самую большую группу спортивных клубов), вероятно, не связаны с «ядром» организованного гражданского общества в Польше, участвующего в общественных дискуссиях и диалоге с властью.

Большинство организаций, участвовавших в опросе, действуют от 10 до 20 лет (45%), от 6 до 10 лет (32%) и более 20 лет (13%). Недавно образованные НКО (меньше 1 года) не принимали участия в опросе, и только 11% сообщили, что работают от 1 до 5 лет.

Абсолютное большинство НКО имеют небольшое число участников (сотрудников, волонтеров и членов): 21,3% организаций привлекают к своей работе менее 10 человек, 57,5% – от 10 до 50 человек, и только 11% – от 50 до 100, и еще 10% – более 100 человек.

Организации, участвовавшие в исследовании, большей частью работают на общенациональном (48,9%) и международном (36,2%) уровнях, а также на региональном (29,8%) и местном (17% в сельских общинах, 17% в нестоличных городах и 6% – только в столице) уровнях. Это означает, что в опросе приняло участие больше крупных национальных НКО, чем местных организаций, что также отражает состояние польского третьего сектора.

Проблемы организаций гражданского общества в Польше

Согласно результатам опроса, большая часть респондентов (37,5%, n=56) считает, что положение их организации за последние три года ухудшилось; 25,8% сообщили, что ситуация существенно не изменилась, и 23,2% — что улучшилась. Часть респондентов (12,5%) затруднилась с ответом.

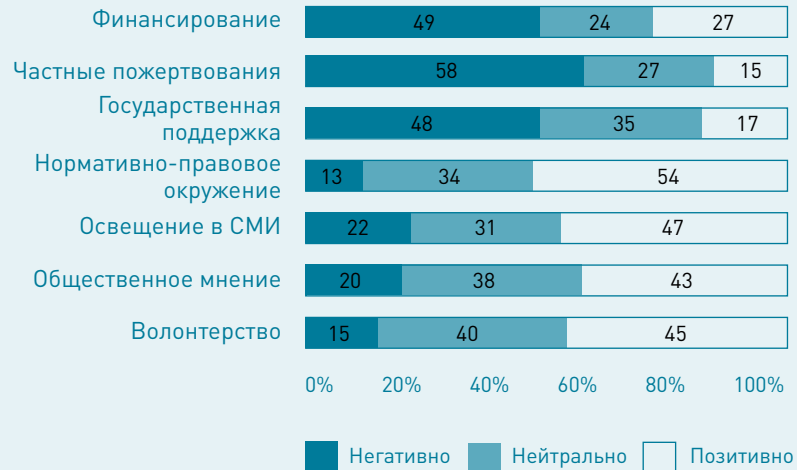
Самым серьезным вызовом организованному гражданскому обществу большинство НКО признало ситуацию в области частных пожертвований, государственной поддержки и финансирования в целом. Напротив, наиболее положительными факторами были признаны волонтерская деятельность и правовая среда, которые получили большое количество нейтральных оценок (рисунок 20).

В целом, результаты демонстрируют наличие положительной динамики в поддержке и признании ОГО со стороны общества через освещение в СМИ и общественное мнение, а также в области волонтерства. Однако состояние с финансированием деятельности ОГО и государственной поддержкой большинство оценивает негативно.

Рисунок 20.

Ответы на вопрос:

Как Вы оцениваете общий контекст деятельности Вашей НКО с точки зрения нормативно-правовой базы, финансирования, частных пожертвований, общественного мнения, государственной поддержки, волонтерства и освещения в СМИ?
(n=56)



Такие выводы соответствуют ответам и на другие вопросы анкеты о проблемах гражданского общества. За последние 12 месяцев польское гражданское общество столкнулось с несколькими вызовами²⁹. Среди них, во-первых, проблемы в области финансовой стабильности и диверсификации, а также проблемы с доступом к государственному финансированию, особенно финансированию ЕС. Затем респонденты считают вызовом недостаточное понимание потребностей сектора со стороны общества и властей. Кроме того, при оценке второго и третьего вариантов выбора проблем становятся видными еще два препятствия: политика нового правительства в отношении отдельных НКО и общественных проблем, а также внутренние проблемы сектора, вынуждающие ОГО вносить изменения в свои процедуры и реорганизовывать штат (см. все ответы в таблице 15).

Представители ОГО указали на похожие проблемы и в своих организациях (см. полное распределение ответов по группам в таблице 16³⁰). На вопрос о вызовах, с которыми сталкиваются организации, наиболее частыми ответами были сокращение финансирования деятельности и потребность в диверсификации источников финансирования.

Кроме того, указывались организационные проблемы, такие как нехватка человеческих ресурсов, чрезмерная загруженность, недостаток квалифицированных сотрудников и даже угроза прекращения деятельности. Другие важные проблемы, отмеченные респондентами, касались потребности применения новых подходов по налаживанию работы внутри организации, а также адаптации к правовым и системным изменениям и новым требованиям.

Некоторые респонденты дали интересные ответы на открытые вопросы о вызовах, с которыми сталкиваются ОГО. По поводу проблем с получением финансирования ЕС представитель одной организации пишет следующее:

29 При анализе данных, собранных по открытому вопросу 3 анкеты, все ответы были сгруппированы в 8 категорий, а также была добавлена категория «нет ответа / затрудняюсь ответить» для случаев неполного или пропущенного ответа.

30 Ответы на вопрос 4 были сгруппированы в 12 категорий – см. предыдущую сноску.

	1-й выбор (n=56)	2-й выбор (n=54+2)	3-й выбор (n=51+5)
Проблемы с финансовой стабильностью / диверсификацией источников финансирования	19,6%	10,7%	8,9%
Проблемы с государственным финансированием, главным образом из ЕС	16,1%	5,4%	7,1%
Недостаточное понимание проблем сектора обществом и чиновниками; низкий уровень образования по этому вопросу / негативное отношение в обществе к третьему сектору; его имидж	12,5%	12,5%	5,4%
Действия нового правительства / властей (например, антиконституционные действия, игнорирование граждан, поддержка отдельных организаций) и связанные с этим разногласия в обществе	10,7%	30,4%	14,3%
Другие внутренние проблемы, включая потребность ОГО в реорганизации работы с персоналом и общего подхода к работе	7,1%	23,2%	25%
Правовые / системные изменения, определяющие рамки функционирования сектора	8,9%	0%	7,1%
Неблагоприятные социальные явления (например, рост ксенофобии, негативное отношение к беженцам, мигрантам)	3,6%	3,6%	5,4%
Избыточная бюрократизация	3,6%	1,8%	1,8%
Нет ответа / затрудняюсь ответить	7,1%	12,5%	16,1%

Таблица 15. Ответы на открытый вопрос «С какими основными вызовами столкнулось гражданское общество в Вашей стране за последний год? (опишите три, каждый одним-двумя предложениями)» (n=56)

«Длительное ожидание новых проектов ЕС, желание продолжать важные социальные процессы и сохранить ценные кадры в условиях отсутствия надежного финансирования привело к тому, что нам пришлось привлекать кредиты на свою деятельность, в итоге у организации возник серьезный долг. В 2015 году по причине отсутствия финансирования я был вынужден прекратить сотрудничество с примерно 80% сотрудников, включая многих уникальных, преданных делу специалистов».

Кто-то из представителей ОГО подчеркнул непредсказуемость политической сферы и проблемы с тем, как тратятся деньги новой программы финансового развития ЕС («EU Financial Perspective»), и заметил:

«Теоретически, власти действуют по закону. Неважно, что граждане не согласны с мнением правительства. Консультации с общественностью объявляются в последний момент. Выполнение общественных задач часто требует, наряду с определенным процентом вашего собственного вклада, большего времени и финансовых инвестиций от организации».

Два других активиста общественных организаций добавили следующее:

«Изменения в штате были связаны с заменой одних членов организации другими и наймом новых сотрудников. Проблемы финансовой ликвидности были вызваны задержкой в подготовке соглашений по вине доноров, что является нарушением процедуры выдачи грантов ОГО. Раньше мы выполняли работу для органов власти, но теперь мы не получаем поддержки, необходимой для развития и гарантированной устойчивости».

«Мы организация, осуществляющая общественный контроль, работаем в области правовой защиты. В последние месяцы у нас было очень много срочной работы (что привело к большой перегруженности сотрудников и нехватке времени для внутренней деятельности) (...) Также нам необходимо искать новые методы работы, поскольку действующее правительство ни к кому не прислушивается, в связи с чем «старые методы» работы в правовом поле и обсуждений более не эффективны».

	1-й выбор (n=49+1)	2-й выбор (n=42+8)	3-й выбор (n=33+17)
Сотрудничество с органами власти (центральной или местной) / препятствия в диалоге	6%	8%	8%
Приспособление к правовым изменениям / системным / формальным требованиям (и их качество)	10%	4%	0%
Уменьшение финансирования деятельности / потребность диверсифицировать финансовые потоки	28%	18%	6%
Сотрудничество с бизнесом	4%	2%	0%
Недостаточное понимание властями / обществом потребностей третьего сектора (+ негативное отношение)	2%	0%	2%
Бюрократизация работы	4%	2%	0%
Отклик на политические решения властей / отрицательное влияние таких решений на НКО	6%	4%	2%
Организационные проблемы / нехватка людей / перегруженность работой / некомпетентность сотрудников (в законах об ОГО) / угроза существованию организации	8%	20%	10%
Самоорганизация сектора	2%	0%	2%
Неблагоприятное отношение общества / риторика ненависти / неприязнь к иммигрантам и др. меньшинствам	4%	0%	4%
Необходимость новых подходов к налаживанию работы внутри организации / расширение сфер деятельности	10%	6%	14%
Мобилизация общества	0%	2%	0%
Нет ответа / затрудняюсь ответить	16%	34%	50%

Таблица 16. Ответы на открытый вопрос «С какими вызовами столкнулась Ваша организация за последний год? (опишите три, каждый одним-двумя предложениями)» (n=50)

Особенно важными стали недавние политические изменения, повлиявшие на НКО, работающие с меньшинствами. Два представителя таких НКО отметили следующее:

«После изменения политики в Польше приоритеты финансирования неправительственных организаций, работающих с беженцами, изменились».

«Существует нежелание помогать и поддерживать ЛГБТ-организации и вести с ними диалог. Вся деятельность властей направлена на высмеивание, преуменьшение ценности и достоинства этой группы, а также на демонстрацию ненависти, насилия и агрессии, что тем самым дает зеленый свет подобным действиям (что легко находит путь к сердцу граждан)».

Между тем, довольно тревожным симптомом, особенно принимая в расчет возможности дальнейшего развития сектора, является потеря мотивации. По мнению другого респондента,

«члены организации теряют мотивацию к работе, если они не видят интерес к ней со стороны государства (представителей власти)».

Лучшие практики: как организации решают проблемы

Проблемы польского третьего сектора, отмеченные респондентами и представленные выше, подтолкнули некоторые общественные организации к поиску новых решений, иногда довольно инновационных. Это стало понятно из глубинных интервью, проведенных с 10 отобранными организациями, обозначившими в анкете свое желание принять участие во втором этапе исследования.

Прежде чем приступить к анализу, нужно отметить, что третий сектор в Польше довольно фрагментирован.

«В Польше нет ничего, даже близко напоминающего единый третий сектор, скорее существуют отдельные сектора», –

так объяснил ситуацию один из наших респондентов (Интервью P8). Общественные организации работают в различных сферах, таких как права человека, помощь людям с инвалидностью, общественный контроль, социальные услуги, и условия их деятельности могут быть очень разными. Их отношения с представителями государственной власти также различны. ОГО в больших городах имеют иные возможности, чем организации, действующие в более мелких или отдаленных поселениях. Следует принимать в расчет эти обстоятельства. Тем не менее, материалы этих интервью полезны для понимания ситуации с ОГО Польши.

В процессе интервью также обсуждались главные проблемы польского гражданского общества. В этой связи участники упоминали отсутствие доверия к государственным институтам, низкий уровень социального капитала, проблемы с межсекторальным сотрудничеством (между ОГО и представителями власти), глубокие разногласия внутри общества, ненависть к меньшинствам и преследование работающих с ними НКО, недостаточное внимание представителей власти к проблемам третьего сектора (особенно «либеральной» части) и общественному участию. Кроме того, значительная часть упомянутых трудностей была связана с финансовыми вопросами, такими как проблемы с доступом к государственному финансированию (включая перерыв в распределении средств ЕС), неспособность сохранять финансовую стабильность организации и потребность поиска путей финансовой диверсификации, в частности получения пожертвований от населения, для чего ОГО необходимо научиться быть более открытыми.

В интервью было также отмечено несколько положительных тенденций. Среди них наиболее важными мы считаем следующие: растущее восприятие ОГО как экспертов в определенной области, что позволяет им эффективно принимать участие в формировании общественной политики (здесь, несмотря на некоторые успехи, «нога застряла в дверном проеме», как выразился один респондент (Интервью P10)), профессионализацию сектора и его стабильность, освоение новых механизмов мобилизации местных сообществ³¹ и увеличение финансирования ЕС, направленного на поддержку развития гражданского общества в 2014-2020 годах. Один из респондентов сказал, что «величайший капитал сектора – это люди» (Интервью P8).

В ответ на возникшие трудности появились и положительные тенденции. Одна из них – это консолидация внутри сектора, где в ответ на политику правительства были созданы различные коалиции (например, Citizens Observatory of Democracy³²).

Уровень мобилизации граждан можно оценить по их массовому участию в публичных демонстрациях. Кроме того, некоторые организации меняются и учатся лучше работать с людьми, чтобы заручиться финансовой поддержкой. Один из респондентов отметил, что уменьшение человеческих ресурсов в секторе может быть и полезным, поскольку в НКО останутся только самые преданные делу сотрудники. По его словам,

«любой кризис может послужить импульсом для дальнейшего развития» (Интервью P6).

Эта сложная для некоммерческого сектора ситуация заставила многие ОГО искать новые решения, позволяющие справляться с возникшими проблемами. Мы отобрали три примера, которые кратко описываются ниже.

31 Community-Led Local Development [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://enrd.ec.europa.eu/themes/clld_en.

32 Citizens Observatory of Democracy [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://citizensobservatory.pl/>.

Стратегическая дорожная карта развития гражданского сектора

Ощущая стагнацию в секторе, и в ситуации, когда многие ОГО теряют из виду свою главную цель, втягиваясь в работу по выполнению задач, поставленных правительством / государственной властью, НКО из разных регионов страны развернули новое движение. Оно привело к созданию стратегического документа, устанавливающего направления и зоны для развития сектора общественных организаций в Польше – «Стратегическая дорожная карта развития гражданского общества».

Документ создавался два-три года, к его написанию были привлечены все желающие. В нем обозначено 33 главных направления деятельности третьего сектора, благодаря работе над документом возникли партнерские отношения между организациями из различных частей страны. ОГО формулировали дальнейшее развитие каждого из направлений, в этом им помогали специально назначенные модераторы. Важно, что это позволило переформулировать роль третьего сектора во взаимодействии с органами власти. После разработки своей повестки дня и предложений по направлениям политики, третий сектор может занять более сильную позицию в диалоге с властью. Объединившись, общественным организациям легче оказывать давление на политиков, убеждая их принимать те или иные общественно значимые решения. Описывая этот процесс в интервью, наш собеседник отметил, что эту деятельность можно рассматривать как ответную меру, вызванную «необходимостью повысить уровень понимания интересов третьего сектора в целом» (Интервью Р3).

Сбалансированная система показателей

Одна из организаций, действующая в сфере международного и межкультурного диалога, представитель которой дал интервью, применила особый инструмент для измерения эффективности работы и стратегического управления. Этот инструмент (Balanced Scorecard) был разработан в США для государственных и неправительственных учреждений определенного уровня. Однако, чтобы применить этот инструмент, организация должна на месяц выделить для работы над ним около 10 своих сотрудников руководящего звена. Затем эта группа проводит регулярные встречи (раз в неделю) в течение, по крайней мере, нескольких месяцев. Группа отвечает за создание проекта оценочных критериев организации, учитывающих ее специфические характеристики и поле деятельности. Далее организация регулярно оценивается на основании данных критериев. Помимо этого, оценивается также удовлетворенность сотрудников организации и ее бенефициаров, что позволяет им влиять на развитие организации. На основе полученных результатов руководству может быть предложено внести изменения в подходы к работе в организации. При этом решение о том, будут ли приняты рекомендации, по-прежнему принимает организация (главным образом через свое Правление).

Диверсификация источников финансирования ОГО и использование краудфандинга

Столкнувшись с приостановкой доступа к финансированию со стороны ЕС и неопределенностью политики правительства, некоторые организации начали искать альтернативные источники финансирования и более широкой общественной поддержки. Для

одной организации это стало в том числе возможностью осознать свою идентичность и миссию. Как объяснил представитель этой НКО,

«организация, выполняющая функции общественного контроля, такая как наша, очевидно не может брать деньги у государственных органов, это вопрос сохранения своей независимости» (Интервью P5).

Однако прийти к этому заключению было не так просто.

«Примерно два года назад мы осознали, что наш большой грант подходит к концу и мы не знаем, чем заменить это финансирование. Мы начали готовиться к изменениям», –

сказал наш респондент. Организация провела реструктуризацию персонала, часть сотрудников ушла. Те, кто остались, включая руководство, должны были сократить свои зарплаты. Одновременно они стали учиться действовать по-другому. Они также участвовали в обсуждениях этих вопросов с другими НКО. Часть денег была вложена в обучение фандрайзингу и использованию социальных медиа. Последнее стало очень важным инструментом общения со сторонниками и целевым сообществом (которое, в свою очередь, было создано в процессе этой работы). Основой посланий, обращаемых к аудитории, были планируемые результаты и изменения. В то же время организация начала искать финансовую поддержку, а сеть сторонников собрала финансирование через однопроцентный налоговый механизм.

«Теперь я знаю, что нестыдно просить у людей деньги. Мы делаем это совершенно открыто и без колебаний», – заключил наш респондент (Интервью P5).

Другой организации, работающей с людьми с инвалидностью, пришлось пережить много трудностей, прежде чем она смогла изменить подходы к финансированию своей организации.

«Мы вынуждены были уволить большинство своих сотрудников, включая многих очень преданных делу и квалифицированных специалистов. В организации остались только 70 из 250 человек. Два из наших местных отделений было закрыто. (...) Мы также были вынуждены взять кредит в банке, чтобы продолжать свою работу» (Интервью P10).

Привлеченные НКО средства были вложены в обучение коммуникативным навыкам и в сотрудничество с рекламной компанией.

В результате, организация запустила собственную фандрайзинговую платформу, призванную собирать деньги для конкретной помощи людям с инвалидностью. Эта платформа была расположена на отдельном вебсайте с собственным названием, там публиковались также отзывы людей, уже получивших от нее помощь. Как признался представитель этой НКО, «пока это не привело к получению значительной финансовой

поддержки ... [Платформа была запущена незадолго до интервью] Но наша деятельность не такая увлекательная, как некоторые другие проекты, легко вызывающие положительные чувства и получающие поддержку, например, инициативы, связанные с детьми. Есть также и другой положительный результат: изменяя подходы к коммуникации, ориентируясь на людей, которым мы помогаем, мы смогли переосмыслить свою работу и вернуться к изначальной миссии нашей организации» (Интервью P10).

Эти примеры показывают, что даже несмотря на растущие трудности, общественные организации ищут и находят новые возможности для своего развития.

Заключение

В исследовании показано, что положение гражданского общества Польши за последние 12 месяцев изменилась к худшему. Отношение правительственных чиновников к гражданскому обществу и уровень открытости к диалогу с общественностью кардинальным образом изменились. Нежелание властей финансово поддерживать часть гражданского общества совпало с ограничениями в доступе к средствам ЕС, вызванными затяжными стартовыми процедурами, предусмотренными основными грантовыми конкурсами. Налицо негативные тенденции в области финансирования и государственной поддержки НКО.

Помимо этого возник ряд организационных проблем, таких как нехватка человеческих ресурсов, перегруженность работой, недостаточно квалифицированный персонал и даже угроза дальнейшему существованию организаций. Вместе с этим возникла потребность найти новые подходы к работе организаций и адаптировать свою деятельность к изменениям в нормативном регулировании и финансовым трудностям.

Правозащитные НКО, прежде всего работающие с представителями меньшинств, находятся в особо уязвимом положении, поскольку общественный дискурс по этим вопросам стал носить дискриминационный характер и все чаще отравлен риторикой ненависти.

В то же время в ситуации с третьим сектором Польши можно заметить ряд положительных тенденций – способность НКО завоевывать поддержку и признание общества с помощью СМИ и влияния на общественное мнение, а также возросшее участие граждан в деятельности ОГО.

Более того, для общественных организаций трудности стали стимулом для активных действий. Сектор начал организовываться, было создано несколько общественных и тематических коалиций. Кроме того, некоторые НКО начали менять свои подходы к работе и в большей степени стали открытыми обществу. Это помогло создать круг заинтересованных лиц и сторонников.

Эти изменения заложили основу для противодействия главным многолетним проблемам польского гражданского общества. Общественные организации казались слишком зависимыми от государственной поддержки и отстраненными от общества. Если польский третий сектор сможет укрепить свои позиции в целевых сообществах, это даст надежду на лучшее будущее.

Недавние законодательные инициативы, особенно учреждение нового правительственного органа, отслеживающего деятельность НКО, и клеветническая кампания в государственных СМИ, представляющая НКО в негативном свете, также, возможно, повлияют на развитие третьего сектора. Необходимо наблюдать за развитием событий после 2016 года и далее, поскольку это может создавать препятствия для развития ОГО, а также вызывать новые трудности, которые общественные организации будут вынуждены преодолевать. Тем не менее, если общественные организации смогут справиться с проблемами, интенсивно работая, строя новые внутренние взаимоотношения и применяя инновационные подходы, гражданское общество в Польше сможет увеличить свой потенциал.

Литература

Adamiak P. (2015), Wizerunek organizacji pozarządowych Raport z badania, Klon/Jawor Association, Warsaw, http://fakty.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/wizerunek/raport_wizerunek.pdf.

Adamiak P., Charycka B., & Gumkowska M. (2016), Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport zbadań, Klon / Jawor Association, Warsaw.

Badora B. (2014), Aktywność społeczna Polaków, Public Opinion Research Centre (CBOS), Warsaw, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_060_14.pdf.

Boguszewski R. (2016), Potencjał społecznikowski oraz zaangażowanie w pracę społeczną, Public Opinion Research Centre (CBOS) 15/2016, Warsaw.

Gliński P. (2003), Sektor obywatelski w słabej demokracji, [in:] Deniszczuk M., Supińska J. (eds.), „Polska po przejściach. Barometr społeczno-ekonomiczny”, Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych, Warsaw.

Juros A., Leś E., Natęcz S., Rybka I., Rymsza M., & Wygnański J. J. (2004), From Solidarity to Subsidiarity: The Non-profit Sektor in Poland, [in:] Zimmer A., & Eckhard P. (eds.) “Future of Civil Society. Making Central European Non-profit-Organisations Work”, Leske und Budrich.

Makowski G. (2012), An ‘empty shell’. The condition of Polish civil society in the light of available research and quantitative analyses, Instytut Spraw Publicznych, Warsaw [electronic, unpublished document possessed by the author].

Makowski G. (2011), Młody, bogaty, wykształcony, religijny – mit polskiego wolontariusza. Komunikat z badań, BS/2011, CBOS, Warsaw.

Makowski G. (2008), Nowe płaszczyzny dialogu obywatelskiego między władzą i organizacjami pozarządowymi w Polsce, [in:].

Makowski G., & Schimanek T. (eds.), „Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa”, Institute of Public Affairs, Warszawa.

Roguska B. (2016), Aktywność społeczno-polityczna Polaków. Komunikat z badań, CBOS 16/2016, Warsaw.

Walczak B., Pazderski F. (2015), Społecznicy, profesjonalni działacze czy obywatelscy malkontenci? Formalna i

nieformalna aktywność społeczna Polaków w świetle badań ogólnopolskich, [in:] Chimiak G., Iwińska K. (eds.), „Krajobraz społecznościowy – Polska 2014”, Collegium Civitas i Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa.

Интернет-ресурсы

Citizens observatory for democracy [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://citizensobservatory.pl/>. (дата обращения: 29 December 2016).

The European network for rural development [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://enrd.ec.europa.eu/themes/clld_en. (дата обращения: 29 December 2016).

CSO Sustainability Index 2015 – Poland [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.usaid.gov/europe-eurasia-civil-society>. (дата обращения: 29 December 2016).

Список интервью

Интервью P1: общенациональная НКО, представительство местных организаций, работающих в сельской местности.

Интервью P2: национальная НКО, работающая в области прав человека и поддержки меньшинств.

Интервью P3: общенациональная федерация НКО и их сетей.

Интервью P4: международная правозащитная организация.

Интервью P5: национальная организация, общественный контроль за органами власти.

Интервью P6: международная НКО, работающая в сфере образования молодежи и культурного диалога.

Интервью P7: международная правозащитная организация, работающая в сфере толерантности и культурного диалога через общественное участие и научные исследования.

Интервью P8: региональная НКО, работающая в сфере общественного участия и научных исследований.

Интервью P9: общенациональный союз ассоциаций (федерация НКО), работающий в сфере социальных услуг.

Интервью P10: местная организация, работающая в сфере социальной и профессиональной активизации людей с инвалидностью.

Венгрия

101	Гражданское общество Венгрии в цифрах
104	Правовая среда
110	Характеристика данных
111	Проблемы организаций гражданского общества в Венгрии
120	Лучшие практики: как организации решают проблемы
124	Заключение
125	Литература

Венгрия: негативный тренд

Булчу Хуниади, Весна Вессенауэр

На примере Венгрии можно увидеть всю сложность проблем, с которыми сталкиваются организации гражданского общества в странах Центральной и Восточной Европы. За последние годы Венгрия стала лидером в принятии ограничительных мер в отношении организаций гражданского общества. На этом примере видно, как гражданское общество, подававшее большие надежды после падения коммунизма и быстро развивавшееся, оказалось в зависимости от государства и отдалилось от сообществ, которые оно представляет, и не сумело развить сотрудничество внутри сектора. Это сделало ОГО уязвимыми перед государством и позволило политическим интересам вмешиваться в их деятельность.

Случай Венгрии особенно важен сейчас потому, что это первая страна ЕС, где правительство системно применяет меры запретительного характера против гражданского общества с целью исключить его из процесса принятия решений, подавить критику с его стороны, ограничить масштаб его действий и финансовые ресурсы. Правительство своими действиями парализует работу общественных организаций с помощью юридических и административных мер в рамках существующего правового поля, не принимая дополнительных законов.

Поскольку «сужение пространства для гражданского общества» стало общей тенденцией по всему миру, и негативные тренды распространяются от страны к стране, важно изучить этот процесс и его последствия более подробно.

Гражданское общество Венгрии в цифрах³³

По данным Центрального статистического управления Венгрии и Центра исследований гражданского общества Университета Джонса Хопкинса, некоммерческие организации соответствуют пяти международно признанным критериям. Организации относятся к неправительственным некоммерческим, если они 1) институционализированы, 2) независимы от правительства, 3) самоуправляемы, 4) не распределяют прибыль, 5) предоставляют услуги и действуют в рамках законодательства и зарегистрированы в качестве юридического лица.

Центральное статистическое управление Венгрии подразделяет некоммерческие организации на три категории³⁴:

33 Во время написания отчета в октябре 2016 были доступны только данные за 2014 год. Если не указано иное, источник информации, представленной в данной главе, следующий: „The main traits of the nonprofit sector” Statistical Mirror 2015/98. 2015.12.22. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/nonprofit/nonprofit14.pdf>.

34 Methodology – Economic and nonprofit organisations. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.ksh.hu/docs/hun/modsz/modsz32.html>.

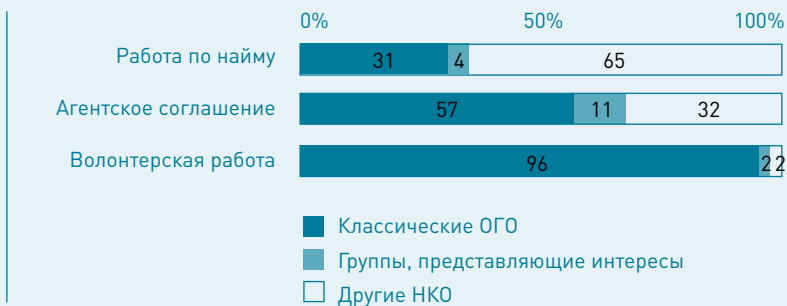
Рисунок 21.
Основные показатели
классических ОГО
внутри сектора, 2014 год

Источник: Центральное
статистическое управление
Венгрии (KSH).



Рисунок 22.
Показатели
человеческих ресурсов
классических ОГО, 2014
год

Источник: Центральное
статистическое управление
Венгрии (KSH).



- Частные фонды и различные формы ассоциаций определяются как классические организации гражданского общества.
- Общественные учреждения, профессиональные союзы или организации работодателей относятся к категории групп, представляющих интересы.
- Государственные фонды и некоммерческие экономические ассоциации относятся к разряду других некоммерческих организаций или предприятий.

В 2014 году в Венгрии действовало 63894 организации, 87,5% из них – классические организации гражданского общества (55870); 57% зарегистрированных ОГО работали в Будапеште и только 6,9% из них – в менее крупных населенных пунктах³⁵. Фонды и ассоциации чаще действуют на местном уровне, чем по всей стране.

Из 21954 фондов, действующих в Венгрии, 20678 (94,2%) принадлежат к категории классических НКО. В целом, фонды более активны в следующих областях: образование (32,5%), социальное обеспечение (15,9%), культура (14,5%), здравоохранение (9,5%), развитие поселений (3,5%) и религия (5,4%).

35 Количество, распределение и общие поступления некоммерческих организаций (2015). [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg003.html.

Что касается членских организаций (ассоциаций), 83,9% из 41940 организаций этого типа (35192) принадлежат к классическому гражданскому обществу. Доля этих организаций особенно велика в следующих областях: отдых и хобби (24,1%), спорт (16,5%), культура (13,3%), защита профессиональных, экономических интересов (8,4%), развитие населенных пунктов (6,2%), социальное обеспечение (5,1%) и охрана общественного порядка (5%).

Количество сотрудников и волонтеров в организациях разных типов

В 2014 году в секторе гражданского общества работало почти 153000 человек. В классических ОГО, составляющих 87% всех организаций, 31% граждан, принимающих участие в работе организаций, работали по найму, а 96% времени работы волонтеров приходилось на классические ОГО (в определении Центрального статистического управления).

Среди получающих зарплату сотрудников 69% работали в организациях столицы или административных центров, четверть – в более мелких городах и только 7% – в сельских поселениях³⁶.

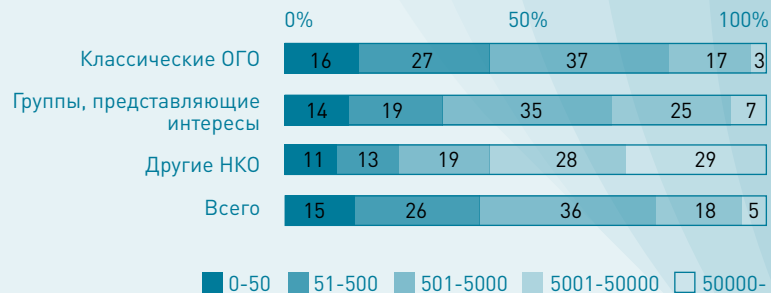
Приблизительное количество волонтеров в секторе составило в 2014 году 490000 человек. В целом, 55 млн часов их работы эквивалентно работе 26600 сотрудников на полной ставке; 95,3% всей волонтерской работы приходится на классические общественные организации, что эквивалентно работе 25400 сотрудников на полной ставке. Работа, выполненная волонтерами, стоит 57,2 млн венгерских форинтов, сэкономленных таким образом организациями. Помощь со стороны людей особенно важна для небольших организаций.

Финансирование

Общая сумма доходов сектора составила в 2014 году приблизительно 1,5 трлн венгерских форинтов. В то время как на долю 43% классических ОГО приходилось менее 500000 венгерских форинтов (примерно 1600 евро) в год, группы, представляющие интересы, и другие НКО имели в своем распоряжении гораздо большие суммы денег.

Рисунок 23.
Распределение НКО по общей сумме дохода, 2014 год (в тысячах венгерских форинтов)

Источник: Центральное статистическое управление Венгрии (KSH).



36 Количество, распределение и общая сумма поступлений НКО по типу населенного пункта (2015) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg003.html.

В общем объеме поступлений сектора классические ОГО представлены недостаточно: в 2014 году 87% общественных организаций могли использовать лишь 38% общей суммы доходов сектора (ассоциации получили 22% от общего дохода, а фонды имели в своем распоряжении 16%). В то время как другие НКО получили больше денег от государства, классические ОГО в большей мере зависели от частных источников. Государственный бюджет выделяет в 4,5 раза больше денег сектору гражданского общества, чем местные власти. В случае классических ОГО этот разрыв был еще больше - в 5,6 раз. В подсекторе классических ОГО вклад членских взносов в бюджет также составил более значимую долю поступлений.

Частью системы финансирования НКО Венгрии является похожий на польский однопроцентный налоговый механизм, позволяющий венгерским налогоплательщикам направлять 1% своего подоходного налога некоммерческим организациям (ассоциациям и фондам), ведущим общественно-полезную деятельность, и государственным учреждениям, таким как музеи, библиотеки или Национальная опера. Еще 1% может быть направлен либо официально зарегистрированной церкви, либо на решение вопросов национального значения, которые каждый год выбирает Парламент – например, на оказание помощи в связи с наводнением или оказание экстренной медицинской помощи. Обычно около 30% налогоплательщиков используют эту возможность перечислить 1% налога по крайней мере одной организации, большей частью НКО, а не государственным учреждениям (см. *About Miracles and Misperceptions*).

Сокращение общего объема поступлений из государственных источников продолжилось в 2014 году. Менее одной трети (29%) общего количества поступлений сектора приходилось на государственный бюджет или бюджеты местных органов управления, что на 6 пунктов меньше, чем в предыдущем году; 31% от общего количества доходов классических ОГО поступило из государственных источников, в то время как частные пожертвования составили 35% финансирования этих организаций.

Правовая среда

Согласно данным Отчета об устойчивости организаций гражданского общества (Венгрия, 2015), положение венгерских ОГО значительно ухудшилось после смены правительства в 2010 году. Наиболее негативные изменения произошли в правовой среде, но ситуация ухудшилась и в таких сферах как:

- финансовое положение организаций;
- способность ОГО отстаивать свои интересы;
- состояние инфраструктуры гражданского общества;
- общественное мнение об организациях;
- потенциал поддержки (количество сторонников) ОГО;
- стратегическое планирование;
- внутренний контроль.

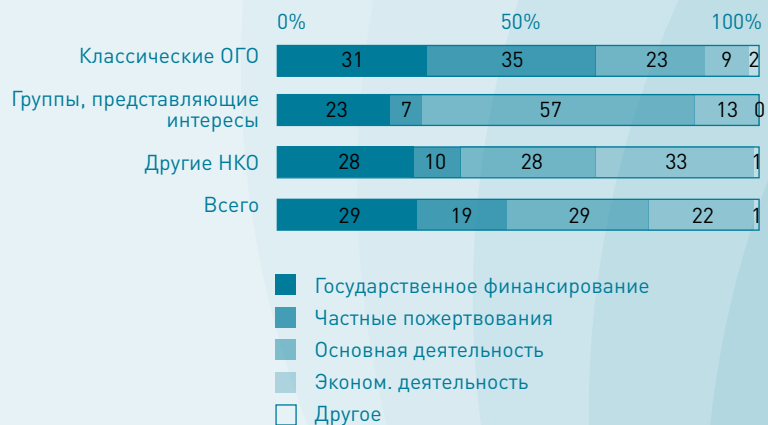
Рисунок 24.
Финансовые поступления классических НКО внутри сектора, 2014

Источник: Центральное статистическое управление Венгрии (KSH).



Рисунок 25.
Распределение поступлений организаций гражданского общества по источникам, 2014 год

Источник: Центральное статистическое управление Венгрии (KSH).



Только один параметр – ситуация в сфере оказания услуг организациями гражданского общества – соответствует показателям до 2010 года, хотя и тут с 2016 года наблюдается снижение.

Политическое пространство: нелиберальное государство

Премьер-министр Венгрии Виктор Орбан сразу после прихода к власти в 2010 году взялся за преобразование всей системы публичного права Венгрии. Он создал государственную структуру, подчиняющуюся правительству, в которой глава правительства имеет неограниченное влияние вследствие централизации власти и неформальных отношений, основанных на личной зависимости. Результатом этого процесса становится приручение или ослабление независимых институтов, традиционно являющихся частью системы сдержек и противовесов и играющих ключевую роль в обеспечении верховенства права через систему разделения властей.

В речи, произнесенной летом 2014 года, Орбан назвал свою систему «нелиберальной демократией» (Orban, 2014a), которая гарантирует ряд прав, но основана не на них. В декабре 2014 года Орбан заявил, что европейской политической системе, где всю власть получает парламент, не нужны сдержки и противовесы. Вместо этого, правильнее говорить о «сотрудничестве» между государственными институтами (Orban, 2014b). По его словам, в системе, где задача институтов не контролировать правительство, а помогать ему достигать его целей, общественный контроль и усилия по давлению на правительство, чтобы оно несло ответственность за свои действия, представляют потенциальную угрозу.

Главные составляющие отношения правительства к ОГО

- Административные и юридические барьеры для НКО.
- Дискредитация ОГО, выступающих с критикой правительства, и превращение их во врагов в глазах общества.
- Запугивание ОГО, выступающих с критикой правительства, поощрение самоцензуры.
- Усложнение получения национального и зарубежного финансирования НКО, выступающих с критикой в адрес правительства.
- Создание сети правительственных псевдо-НКО (ГОНГО), защищающих официальную позицию и политику властей.

Ухудшение ситуации в правовой среде

После смены правительства в 2010 году власти существенно изменили законодательство, регулирующее деятельность организаций гражданского общества, в рамках полного преобразования системы публичного права. Заявлялось, что это делалось с целью создания единообразного законодательного регулирования всех сторон деятельности сектора. Несмотря на то, что законопроект, введенный в действие в декабре 2011 года (2011 Закон CLXXV «О свободе ассоциаций, правовом статусе общественно полезных организаций и деятельности и поддержке организаций гражданского общества»), принес ряд позитивных изменений³⁷, в нем содержались два сомнительных момента: закон полностью трансформировал систему финансирования и давал новое определение «общественной пользы / общественного блага». Согласно этому закону, общественно-полезное действие – это действие «заслуживающее поддержки, полезное для государства и правительства». Помимо этого, законодательство связывает статус общественно-полезной организации с многочисленными финансовыми требованиями, которые не имеют никакого отношения к общественной пользе от деятельности организации.

³⁷ Например, процессы банкротства и ликвидации, стали распространяться на организации гражданского общества; был введен термин «гражданская ассоциация», создаются публичные архивы.

Более того, Гражданский кодекс с новыми поправками содержит пункты, влияющие на работу и, в некоторых случаях, на существование НКО в Венгрии. Он потребовал от общественных организаций привести свои уставы в соответствие с положениями нового Гражданского кодекса к 15 марту 2017 года³⁸. Кодекс привнес много технических изменений (например, расширение ответственности правления после роспуска организации), которые вызывают беспокойство.

Система регистрации онлайн, позволяющая привести уставы в соответствие с новыми положениями, начала функционировать в 2015 году. НКО, имеющие статус общественно-полезных, обязаны использовать эту систему, в то время как НКО других типов могут использовать ее по своему усмотрению. Опыт показывает, что эта интернет-площадка не удобна для пользователя и еще больше усложняет процесс регистрации. После того как организация заполнит форму, нужно ждать несколько месяцев пока суд одобрит регистрацию. Решения судов сильно различаются в разных местах страны, поскольку разные судьи по-разному интерпретируют нормативные требования, а правовая позиция центра по этому вопросу отсутствует. Это может привести к роспуску многих общественных организаций, поскольку большинство маленьких организаций сложно переживают этот процесс, не получают помощи, могут пропустить сроки, и, как следствие, быть распущены по решению суда.

Каждое из этих изменений вызывает значительные трудности у организаций и юристов с точки зрения их толкования и применения. В целом, правовая ситуация не способствует образованию новых общественных организаций, возможно поэтому многие проекты в последнее время действуют на неформальной основе и не стремятся зарегистрироваться.

Трансформация системы финансирования

Самым проблемным аспектом нового правового пространства оказалась трансформация системы финансирования. Фонд национального сотрудничества, созданный для финансирования деятельности ОГО, находится под влиянием правящего большинства. Члены руководящих органов Фонда, назначенные правительством, принадлежат к этому большинству. Руководители органов Фонда назначены министром, а 10% ресурсов Фонда распределяются самим министром по его собственному усмотрению. Кроме того, с 2010 года существенно сократились выделяемые суммы.

Официальная цель поддержки общественных организаций также изменилась. До 2010 года цель состояла в усилении гражданского общества и поощрении стремления граждан играть активную роль в обществе. Теперь Фонд национального сотрудничества, помимо своей профессиональной деятельности, предлагает поддержку самоорганизации гражданского общества ради «усиления национального единства» и стремится «помогать [организациям] играть свою роль в увеличении общественных благ» (Arato, Mikecz 2015: 319).

38 Согласно 11. § (3) Закона CLXXVII. от 2013 года, после вступления в силу Гражданского кодекса (15 марта 2017 года) ОГО могут работать только на основе его положений.

Участие в общественном диалоге и законотворческой деятельности

Хотя общественный диалог и при предыдущих правительствах был ограничен тем, что группы гражданского общества не могли быть стороной, формулирующей альтернативы (им разрешалось только высказать свою позицию и экспертное мнение по поводу готовых законопроектов), с 2010 года возможности ОГО участвовать в подобном диалоге сократились еще больше. Правительство Орбана предпочитает работать с законопроектами депутатов парламента, не занимающих государственных постов, поскольку в этом случае законодательство не требует проведения консультаций. Закон устанавливает очень расплывчатые нормы, освобождающие от обязательств вести диалог с обществом и изучать мнение общественности в процессе законотворчества, что легко становится предметом злоупотреблений со стороны правительства. Процесс представления мнений по законодательным инициативам часто выглядит лишь формальностью. Были случаи, когда законопроекты рассматривались в Парламенте до истечения срока общественной экспертизы обсуждения. Много раз представленные общественные заключения просто игнорировались и исчезали без следа (Koloncs, 2013). По мнению лидеров ОГО, профессиональное сотрудничество с высокопоставленными чиновниками государственных учреждений стало почти невозможным, поскольку различия в мнениях представляются правительством как политические разногласия, и в большинстве областей решения принимаются по политическим соображениям. Тем не менее, ОГО все еще могут общаться с представителями государства более низкого уровня.

НКО, созданные государством (ГОНГО)

С 2010 года государство создает сеть псевдо-организаций гражданского общества, которые участвуют в формировании местных сообществ, проводят активистскую работу и «профессиональную» деятельность, поддерживая правительство и выступая против тех, кто его критикует. Одна из центральных фигур этой системы – президент Фонда национального сотрудничества, основатель и один из официальных представителей Форума «Гражданский альянс» (ФГА), который практически действует как внешнее отделение правящей партии Фидес и отличается отсутствием финансовой прозрачности. С 2010 года ФГА был организатором ряда про-правительственных протестов, так называемых Маршей мира (Békemenet), и информационных кампаний, использовавших билборды, телевидение и рекламу в прессе для дискредитации оппозиционных партий и политиков во время избирательной кампании. Кроме того, ФГА постоянно предлагает законопроекты, накладывающие ограничения на работу правозащитных организаций. Важными элементами сети псевдо-НКО являются явно связанные с правительством пропагандистские ГОНГО, чья деятельность и темы похожи на те, с которыми работают антикоррупционные и правозащитные НКО. Они были созданы, чтобы уравновесить протестные голоса, обосновывать правильность действий правительства и заявления Фидес, комментируя их с точки зрения якобы независимых профессионалов, и реагировать на критику в адрес правительства.

Атаки на НКО: дискредитация, запугивание, сокращение финансирования³⁹

В связи с отсутствием сильной политической оппозиции, критика со стороны общественных организаций наносит правительству даже больший урон, чем критика со стороны оппозиционных партий. Поэтому власти либо не обращают на нее внимания, либо переносят критикующие НКО в партийно-политическое поле и представляют их как деятелей левой оппозиции, перенаправляя полемику из профессиональной в политическую сферу. Чтобы дискредитировать и запугать ОГО, с 2013 года правительство провело несколько кампаний против НКО, включающих правовое и административное воздействие, уголовные преследования и выступления в СМИ⁴⁰.

Главной мишенью правительственных атак стали организации, получающие финансирование Программы поддержки НКО Европейской экономической зоны / Гранты Норвегии (NGO Programme of the EEA / Norway Grants) и Фонда «Открытое общество», основанного американским филантропом венгерского происхождения Джорджем Соросом. Как правило, атаки включают в себя клеветническую кампанию в СМИ, запугивание, создание помех в работе организаций и преследование тех, кто стремится к осуществлению общественного контроля.

Последствия и уроки нападок со стороны правительства

Кампании против организаций гражданского общества не смогли достичь своей цели – запугать их. Несмотря ни на что, они не отступили, смогли противостоять риторике власти и поддержать друг друга. По мнению лидеров НКО, атаки сделали НКО сильнее, укрепили их приверженность своим целям и ценностям, послужив усилению сотрудничества и общих дискуссий.

Многие организации переосмыслили методы своей работы, а свои профессиональные и просветительские функции дополнили новыми подходами, став активнее, научившись лучше коммуницировать с обществом, привлекая новых сторонников. Организации стали уделять больше внимания публичным акциям вместо традиционной адвокации и сосредотачиваться на выстраивании контактов в местных сообществах, вдохновляя людей на местном уровне брать общественные дела в свои руки. НКО стали применять новые подходы для информирования граждан о своей деятельности (например, через проведение праздников, ведение блогов, создание зонтичных организаций).

При этом навязанное правительством деление НКО на «хороших» и «плохих» больше повлияло на маленькие местные организации, для которых ярлык «плохой» НКО ока-

39 Детальный обзор кампании против НКО со стороны правительства можно найти здесь: Timeline of Governmental Attacks Against Hungarian NGO Sphere, 12.08.2015: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Timeline_of_gov_attacks_against_HU_NGOs_12082015.pdf.

40 В 2013 году про-правительственные СМИ распространили сообщения о предполагаемых связях НКО, критикующих правительство, с оппозиционными партиями, и опубликовали список 11 НКО, получавших поддержку от Фонда «Открытое общество» и 13 – от Программы поддержки НКО Европейской экономической зоны / Гранты Норвегии. Правящая партия подхватила эти обвинения. По словам ее пресс-секретаря, «эти организации содержатся на миллионы долларов, а все что они должны делать в обмен на американские деньги – это нападать на венгерское правительство, на Фидес, на премьер-министра Венгрии всеми возможными средствами».

заялся намного опасней в силу их зависимости от местных властей. Они стали более осторожными, стараются держаться подальше от «политики», чтобы не испортить свои отношения с местными администрациями.

Одним из главных уроков атак на НКО, стало понимание правительством того, что работу ОГО можно временно парализовать методом постоянных притеснений и проверок, не привлекая слишком много внимания. Следовательно, несмотря на планы правительства ужесточить нормативное регулирование деятельности сектора, фактически нет необходимости в дополнительных законодательных мерах, поскольку правительство может контролировать ситуацию имеющимися в наличии административными средствами.

Характеристика данных

В исследовании на онлайн опрос ответили 144 организации гражданского общества, а с представителями десяти из них были проведены интервью. 50% ответивших организаций работают в сфере «молодежь и образование», значительная часть респондентов (42%) выбрала категорию «другая сфера». На третьем месте оказались НКО, занимающиеся социальной помощью (31%). Меньшая часть ОГО работает в области защиты прав человека (24%), охраны окружающей среды (20%), истории и культуры (24%) и спорта, отдыха и хобби (24%).

НКО, участвовавшие в опросе, в основном работают на национальном уровне, но многие из них действуют также на региональном уровне или на уровне сельских общин. Организаций, работающих только в столице или крупных городах, оказалось мало; также как и ОГО, действующих на международном уровне (32 из 144 организаций). Организации почти половины участников опроса (47%) имеют от 10 до 50 сотрудников, волонтеров и членов организации, 13% - 50-100 человек, 8% - от 100 до 200 человек и 6% - свыше 200 человек. Большинство НКО существуют от 10 до 20 лет, 28,5% - свыше 20 лет, 21,5% - 6-10 лет, 15% - от года до 5 лет, и только 1% организаций менее одного года. Почти все участники опроса (96,5%) были зарегистрированными организациями, и только две - незарегистрированными инициативами / местными движениями.

Ежегодный бюджет организаций-участников исследования очень различен: большинство организаций (45) имели ежегодно в своем распоряжении от 1 до 5 млн венгерских форинтов, 31 организация - менее 1 млн, 21 организация - от 10 до 30 млн, 16 - от 5 до 10 млн, 14 организаций имели ежегодные бюджеты свыше 100 млн венгерских форинтов, а 11 - от 30 до 100 млн венгерских форинтов в год. В целом, 72 организации (54% респондентов) могли распорядиться менее чем 5 млн венгерских форинтов в год. Организации (17%) респондентов с большим бюджетом (30-100 млн или более), как правило, действовали на уровне всей страны или в крупных городах, и многие из них существовали в течении 10-20 лет. Среди организаций, участвовавших в исследовании, было только пять, имевших такой большой бюджет и существующих только от года до пяти лет. Эти организации, в целом, работали не на местном / региональном уровнях, а в крупных городах и на уровне всей страны или на международном уровне, и занимались политикой СМИ, вопросами коррупции или прав человека.

Хотя полученные данные относятся только к организациям, принимавшим участие в исследовании, и их нельзя распространять на весь гражданский сектор в Венгрии, исследование показало интересные результаты, подтверждающие результаты и других исследований гражданского общества (Hungary 2015).

Проблемы организаций гражданского общества в Венгрии

По результатам опроса, 40% респондентов сообщили, что положение их организации стало хуже за последние три года (58 организаций), 35% почувствовали улучшение (51 организация), 24% заявили, что их положение не изменилось (35 организаций). Главные проблемы, упомянутые организациями-участниками, можно объединить в несколько категорий: политические, административные, правовые, рабочие и организационные проблемы и др.

Политические проблемы

На основании ответов, данных на вопрос о вызовах, с которыми сталкиваются организации гражданского общества, можно видеть, что НКО считают серьезной проблемой политическую обстановку. Преследование гражданского общества со стороны правительства создает следующие препятствия в работе ОГО:

- ресурсы организации отвлекаются от выполнения профессиональных задач;
- оказывается давление на сотрудников организаций;
- в некоторых организациях возникает самоцензура, к которой они прибегают стремясь избежать возможных осложнений с получением государственного финансирования и ситуации, когда они будут вынуждены «плыть против течения», выполняя свою работу;
- наносится существенный урон доверию к гражданскому обществу из-за материалов СМИ и комментариев в Интернете, содержащих оскорбления и разжигающих направленную на НКО ненависть;
- НКО лишаются возможности отстаивать свои интересы;
- ставятся в тяжелое положение организации, которые не пытались продвигать свои идеи и интересы в обществе, но оказались стигматизированы из-за источника финансирования.

Наиболее часто упоминаемой проблемой стала невозможность адвокации и участия в принятии решений, что для многих общественных организаций является главной целью работы. Представитель одной природоохранной НКО, работающей на национальном уровне, сообщил, что чиновники уже даже не отвечают на их письма, недовольны появлением ее представителей, и что представители организации не могут участвовать в работе коллегиальных органов, членами которых они были прежде (Интервью Н1). Представитель правозащитной НКО, работающей на национальном уровне, указал в анкете, что «совершенно исчезла возможность осмысленных консультаций государственных учреждений, особенно министерств, с независимыми организациями гражданского общества, которые пытаются продвигать и отстаивать свои интересы». Несколько НКО, как сообщил представитель одной антикоррупционной организации, решили не сотрудничать с государственными учреждениями, чтобы избежать ущерба своей профессиональной репутации, что также несет определенные риски:

«Адвокация, переговоры с государственными органами, участие в консультациях и предоставляемые документы могут с легкостью вести к тому, что государство будет легитимизировать определенные действия, ссылаясь на нас, используя нашу профессиональную репутацию. Это приведет к обвинениям в коллаборационизме. Однако, бойкотируя правительство, мы можем прийти в никуда» (ответ на открытый вопрос анкеты).

Во время интервью несколько раз звучала мысль, что за последние несколько лет организации гражданского общества оказались неспособны существенно продвинуться вперед политически и профессионально. Они пытаются повлиять на события, но правительство не рассматривает их мнения по существу. НКО, работающие в сфере развития гражданского общества, считают, что одной из главных причин этого является низкий уровень внешней коммуникации, и что организации часто зациклены на своей репутации (Интервью Н4).

По этой причине НКО не хотят работать с властной элитой: хотя, приспособившись, они могли бы достичь успеха, но в глазах некоторых людей и в их собственных глазах они бы лишились своей репутации.

Несколько организаций сообщили, что не только отношение правительства осложняет их работу, но и трудности в сотрудничестве с местными властями. Следующее суждение представителя НКО, действующего на местном уровне, представляет точку зрения этих респондентов:

«Нам пришлось столкнуться с препятствиями со стороны местных властей и с тем, что большинство граждан не проявляют солидарности с нами в случае конфликта с местной властью. В результате круг наших сторонников уменьшился, и наш потенциал и уверенность в себе снизились» (ответ на открытый вопрос анкеты).

Поверхностный характер общения правительства с НКО лишь для легитимизации своих действий в долгосрочной перспективе влияет на организации гражданского общества крайне негативно. По ответам респондентов можно судить, что многим организациям трудно одновременно оставаться верными себе, сохранять способность достигать профессиональных целей, продвигая интересы своих групп, и оказывать влияние на общественную политику. Свое разочарование представитель НКО, занимающейся публичной поддержкой интересов инвалидов, выразил так:

«Это "вынужденная" беспомощность: после многих столкновений гражданское общество усвоило, что изменить что-либо невозможно. Дело не в том, что мы хотим быстрых результатов. Проблема в том, что органы государственной власти не общаются с нами, а если общаются, то не принимают в расчет то, что мы говорим» (ответ на открытый вопрос анкеты).

Помимо этого, важно обратить внимание на другой упомянутый респондентами результат такой политики правительства. Враждебный стиль общения, репрессивные меры и проверки, предвзятое и непрозрачное распределение государственного финансирования вынудили многие организации смягчить свою критику в адрес правительства и менее открыто высказываться о своей работе. Так, представительница одной из НКО сообщила в интервью, что министр позвонил ей лично по телефону и сказал, что у организации будет больше шансов получить государственное финансирование, если она будет внимательнее в выборе СМИ, которым она дает интервью, и в том, что она говорит. Хотя она не испугалась, но, приняв во внимание интересы своих коллег, решила перестать открыто и постоянно критиковать правительство. Несколько информантов также указали, что они были вынуждены переосмыслить, что и как они критикуют, чтобы сохранять способность работать без помех.

Проблемы финансирования

Около 88% организаций, заполнивших анкету, столкнулись с финансовыми трудностями в связи с множеством причин.

Поскольку число иностранных доноров в стране сокращается⁴¹, за ограниченные доступные ресурсы постоянно ведется борьба, что осложняет сотрудничество между ОГО. Особенно трудно получить гранты небольшим организациям, которые не могут участвовать в тендерах ЕС, поскольку не способны внести свою часть софинансирования в объемах 20%-40%, как требуют правила ЕС.

Большинство организаций работает по проектному принципу, что означает отсутствие гарантий и постоянной зарплаты сотрудников. Нередко НКО оказываются близки к закрытию из-за нехватки ресурсов. Даже победа в конкурсе не всегда является решением финансовых проблем, поскольку большинство проектов не предусматривает покрытие текущих расходов организации, и обеспечение работы офисов часто становится проблемой. Финансирование только лишь проектов служит серьезной помехой для долговременного планирования и соответствия принципам и стратегиям организаций, подталкивая их корректировать свою деятельность в соответствии с запросами текущего конкурса.

Из ответов респондентов видно, что предвзятое, часто коррупционное и непрозрачное распределение государственного финансирования заставляет многие организации переоценить свою идеологическую ориентацию. Все больше организаций прибегают

41 Последний цикл финансирования «Программы поддержки НКО Европейской экономической зоны / Гранты Норвегии» закончился в 2016 году, и «Открытое общество» тоже сокращает финансовую поддержку, чтобы способствовать самодостаточности организаций.

Рисунок 26.
 Ответы на вопрос:
**Как Вы оцениваете общий
 контекст деятельности
 Вашей НКО с точки зрения
 финансирования?**

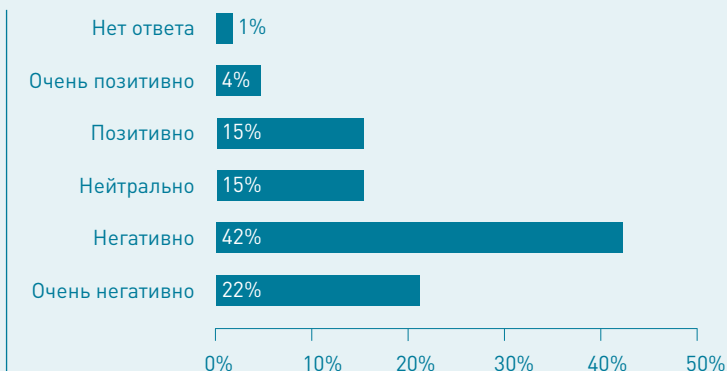
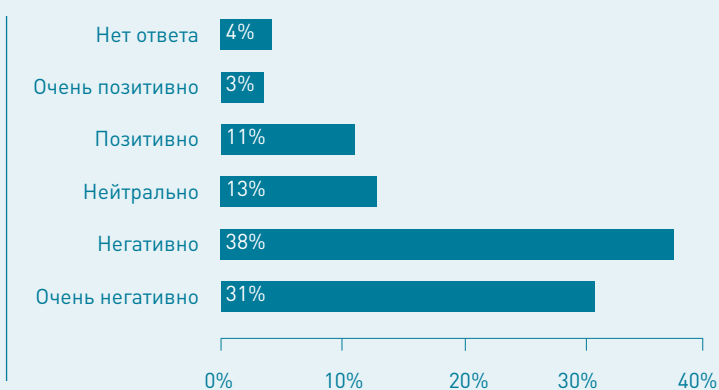


Рисунок 27.
 Ответы на вопрос:
**Как Вы оцениваете общий
 контекст деятельности
 Вашей НКО с точки
 зрения государственного
 финансирования?**



к самооценке и снижению уровня критики, чтобы иметь гарантии получения финансовой поддержки⁴².

Подавляющее большинство респондентов считает, что большая часть финансирования, распределяемого государством, включая также финансовую поддержку со стороны ЕС, достается НКО, лояльным правительству. Задачи, традиционно решавшиеся организациями гражданского общества, теперь выполняются учреждениями, связанными с государством, или ГОНГО. Уменьшение государственной финансовой поддержки особенно сильно ударило по организациям, занятым в сфере социальной защиты, поскольку конкурсы на решение этих задач теперь выигрывают в основном большие религиозные организации. Также ухудшилось положение организаций, работающих в области образования. Централизация системы образования и национализация школ приводит к тому, что сотрудничать со школами становится все сложнее, и НКО оказываются отрезанными от выполнения своих задач. Представитель НКО, работающей на национальном уровне в сфере образования и социальной депривации и занимающей-

42 Этот свежий пример хорошо иллюстрирует данную тенденцию. В сентябре 2016 года было опубликовано решение по распределению фондов ЕС на образовательную программу для выпускников школ «Та-пода», нацеленную на помощь неуспевающим детям, находящимся в трудной жизненной ситуации. Многие НКО, долгие годы успешно ведущие программы обучения выпускников, имеющие большой опыт в этой области, не получили финансирования, а большинство получателей грантов никогда прежде не вели подобных программ для неблагополучных детей. Поскольку решение принимало министерство, и процесс был непрозрачным, некоторые НКО, не получившие гранта, предполагают, что их отвергли из-за открытой критичной позиции по отношению к государственной политике в области образования и охраны детства, в отношении [Hungary defunds successful after-school study programmes, The Budapest Beacon, 26 September 2016, <http://budapestbeacon.com/public-policy/hungary-defunds-successful-after-school-study-programs/39789>].

ся поддержкой талантов, усилением интеграции и созданием равных возможностей в неблагополучных сельских районах, сказал о ситуации следующее:

«Мы не можем правильно позиционировать себя внутри государственной системы, поскольку мы действуем в ситуации, где сам факт нашего существования раздражает тех, кто принимает решения. Работая с детьми, живущими в условиях нищеты, и занимаясь вопросами интеграции цыган, мы проникаем в область, где государство потерпело поражение. В то время как они сообщают, что достигли успеха, мы указываем на их ошибки. Все это сказывается на финансировании и возможностях участвовать в конкурсах» (Интервью Н7).

Административные, правовые, операционные и организационные проблемы

Ответы респондентов говорят о том, что самой большой административной проблемой являются постоянные изменения в правовом поле, что серьезно затрудняет ежедневную работу организаций, увеличивая их финансовую и административную нагрузку. В 2013-2015 годах нормативное регулирование работы организаций гражданского общества часто менялось, вынуждая организации тратить деньги и силы, адаптируя свою деятельность к новым правилам.

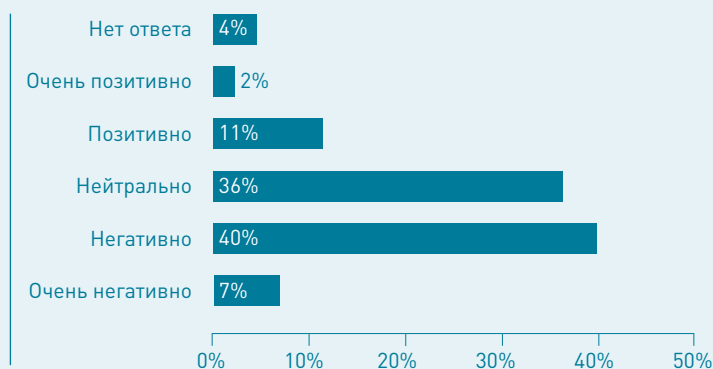
Согласно НКО, работающей на общенациональном уровне в сфере развития гражданского общества, из-за нового законодательства о гражданском обществе⁴³ и положений Гражданского кодекса, «многие организации прекратили свое существование, поскольку не соответствовали новым нормам» (Интервью Н4). Представитель другой организации, действующей в сфере развития гражданского общества на местном уровне, считает, что несмотря на благие намерения законодателя (например, более эффективно отфильтровать недействующие организации), новые нормативные требования ложатся тяжелым грузом на маленькие НКО (Интервью Н8).

Для многих ОГО заполнение документации для конкурсов и выполнение общих бюрократических задач оборачиваются дополнительными управленческими расходами, для чего у общественных организаций часто не хватает сил и средств.

Несколько ОГО столкнулись с нехваткой человеческих ресурсов. Объяснением этому служит то, что высококвалифицированные специалисты обычно получают более высокооплачиваемую основную работу или покидают страну. Количество волонтеров недостаточно, и сложно построить организацию только на волонтерской работе. Даже если организациям удастся нанять квалифицированных сотрудников, они не могут обеспечить им долговременную карьерную перспективу, поскольку ориентация на работу от проекта к проекту означает, что горизонт планирования организаций ограничивается одним-двумя годами.

43 Закон CLXXV. от 2011 года «О свободе ассоциаций, правовом статусе общественно полезных организаций, о деятельности и поддержке организаций гражданского общества».

Рисунок 28.
 Ответы на вопрос:
**Как Вы оцениваете общий
 контекст деятельности
 Вашей НКО с точки зрения
 нормативно-правовой базы?**



Под тяжестью трудностей, вызванных структурными и ресурсными проблемами, многие организации начали терять свои изначальные приоритеты. Вместо того, чтобы искать ресурсы для реализации своих целей, организации приспособливают свои программы действий к доступным ресурсам, чтобы удержаться на плаву.

Общественные проблемы

Развернутые правительством клеветнические кампании, достигшие широких слоев населения, поставили некоторые организации гражданского общества в сложное положение. НКО, работающие в области защиты прав меньшинств, подчеркивают, что в результате этих кампаний иностранные доноры все чаще покидают страну, а доверие к гражданскому обществу, и прежде не слишком большое, разрушается.

Многие организации отметили в своих ответах, что в обществе ощущается недостаток сторонников организаций гражданского общества; кажется, что многие люди считают их бесполезными. Согласно нескольким ответам, большая часть венгерского общества не понимает смысла гражданского общества. Это не связано с клеветническими атаками правительства, это «долг, накопленный за десятилетие» перед обществом. НКО не уделяли достаточного внимания информированию общества о себе, и не работали над формированием сообщества сторонников.

Представитель ОГО, занимающейся защитой интересов людей с инвалидностью, сказал, что «в наши дни быть членом организации гражданского общества – не пример для подражания. Необразованные люди считают, что открывать НКО бессмысленно, опасно и глупо». (Интервью Н6) Представитель НКО, действующей в сфере прав человека, работы с молодежью и образования, в ответе на открытый вопрос написал, что огромной проблемой является то, что «под вопрос ставится необходимость гражданского общества, оно служит врагом народа номер один». Из-за клеветнических кампаний в обществе возник сильный дефицит доверия по отношению к гражданскому обществу, что мешает работе последнего.

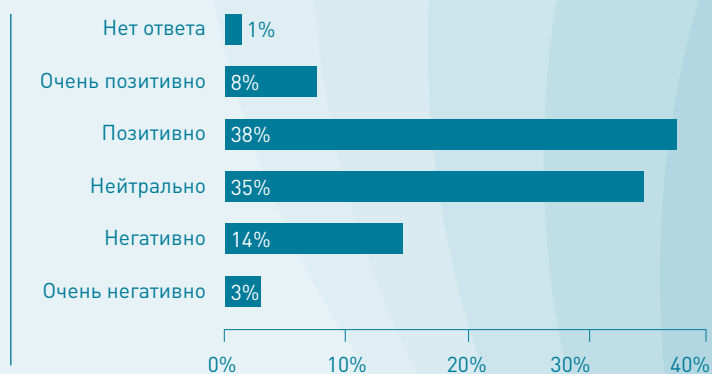
Характерной чертой, присущей венгерскому обществу в целом, является склонность к апатии и пассивности, и это не обязательно связано с политикой правительства, а с общей стигматизацией организаций гражданского общества. Так, представитель НКО, работающей в области образования на национальном уровне, сообщил следующее:

«Наша организация имеет дело с политической деятельностью, от которой многие люди стараются держаться подальше. Получается так, что мы не можем проводить свои тренинги в открытых для публики помещениях, поскольку они касаются вопросов политики, и глава учреждения не допустит этого. Мы сталкиваемся с такими же проблемами с нашими изданиями в социальных учреждениях и общественных центрах. По поводу этих решений невозможно подать жалобу или потребовать судебного разбирательства» (ответ на открытый вопрос анкеты).

Тесно связано с этим и растущее в обществе безразличие к вопросам общественной политики и общества в целом, что означает, что граждан меньше интересует работа, выполняемая ОГО для общества. Как и в остальной Европе, венгерские респонденты чувствуют рост радикализации, который ведет к новым трудностям в работе организаций, имеющих дело с уязвимыми группами населения. У НКО часто возникают проблемы при сотрудничестве с сельскими общинами, где у них нет круга сторонников и где активны крайне правые националистические организации.

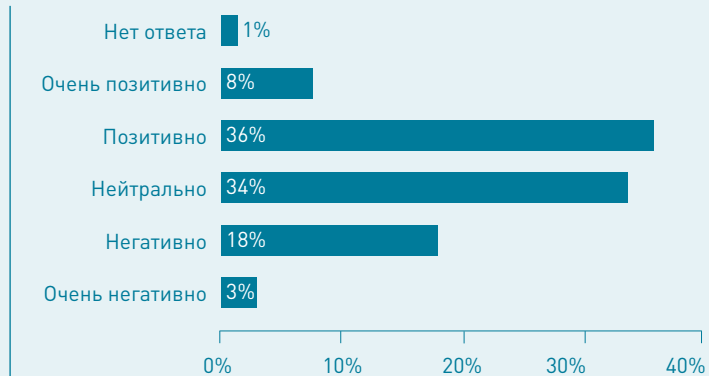
Согласно мнению большинства респондентов, установлению контакта с гражданами с целью информирования их о деятельности организации больше всего способствует активная и даже провокационная коммуникация в социальных медиа, сетевых и обычных СМИ. Несколько респондентов отметили, что заметное присутствие в Интернете лучше всего позволяет стать ближе к своей целевой группе и широкой аудитории в целом.

Рисунок 29.
Ответы на вопрос:
**Как Вы оцениваете
общий контекст
деятельности Вашей
НКО с точки зрения
общественного мнения?**



Хотя большинство респондентов оценивает внимание, уделяемое их организации со стороны СМИ, скорее положительно, многие не считают, что они помогают стать более заметными. Опыт некоторых организаций показывает, что СМИ не пишут об их деятельности, считая ее недостаточно интересной, а чтобы сделать ее таковой требуется много усилий. Это не позволяет увеличивать популярность НКО в обществе. Другую мысль высказал представитель НКО, работающей на общенациональном уровне, который заявил, что в последние три года СМИ уделяли большое внимание случаям коррупции, на этом фоне упоминались не только определенные политики, но и (псевдо-) организации гражданского общества. Этот респондент считает, что в результате этих скандалов интерес к работе НКО возрос (Интервью Н10).

Рисунок 30.
 Ответы на вопрос:
**Как Вы оцениваете общий
 контекст деятельности
 Вашей НКО с точки зрения
 освещения в СМИ?**



Проблемы в области идентичности и сотрудничества

Представители большинства организаций указали в своих ответах, что серьезной проблемой для НКО является отсутствие координации и сотрудничества. На интервью и при ответе на открытые вопросы респонденты отметили, что они готовы к сотрудничеству и видят два пути в этой сфере:

- сотрудничество на профессиональной основе;
- сотрудничество на более общих основаниях, в темах, затрагивающих все венгерское население. Хорошим примером здесь являются действия ОГО по совместному продвижению своей позиции перед референдумом 2 октября 2016 года по плану ЕС по распределению беженцев (Интервью Н4).

Помехой сотрудничеству является слабая способность организаций вести переговоры и совместные кампании. Многие респонденты говорили, что было бы очень полезно иметь третью, «внешнюю», сторону, которая бы занималась содействием сотрудничеству, созданием общей платформы и координацией усилий. Другим потенциально возможным решением могло бы быть создание схем финансовой поддержки, которые были бы доступны в случае партнерства нескольких организаций. Один из респондентов – представитель НКО, работающей в сфере образования и социальной депривации, отметил в интервью, что расхождения во взглядах затрудняют совместную деятельность и что есть разница между организациями, которые по-настоящему считают предмет работы важным, и теми, кто начинает сотрудничать только ради выживания. (Интервью Н7)

Много ответов касалось самоидентификации и самовосприятия организаций. Заметной проблемой для ОГО является то, что правительство часто называет их оппозицией, политическим актором. Ряд организаций в своей деятельности касаются проблем общественной жизни / политики (например, отстаивают интересы своих групп, лоббируют, проводят кампании), но это не равнозначно партийной политике. Тем не менее, как написал в своем ответе представитель одной НКО: «роль квазиоппозиции, навязываемая гражданскому обществу, попытка представить НКО в качестве политических акторов» - это еще один способ испортить благоприятное общественное мнение в отношении организаций гражданского общества.

Другую проблему упомянул представитель НКО, работающей в сфере образования: «организации хотят выигрывать тендеры, из-за чего теряют свою цель (они делают не

то, что считают важным, но то, на что можно получить деньги)» (ответ на открытый вопрос анкеты). Помимо этого, работу ОГО также затрудняет растущее число квази-НКО и созданные государством ГОНГО, которые, с одной стороны, дискредитируют работу ОГО, а с другой – имеют почти недостижимое преимущество при участии в тендерах на получение государственного финансирования. Один из респондентов сказал о проблеме двойственности, имея в виду ГОНГО, которые маскируются под организации гражданского общества, работают как правительственные центры, обслуживая интересы правительства и открыто легитимизируя его действия. С другой стороны, есть организации, критически настроенные по отношению к правительству, стремящиеся контролировать его действия, они привержены демократическим ценностям и уважению прав человека⁴⁴.

В итоге, многие организации должны были определиться, хотят ли они приспособиться к текущим политическим и юридическим реалиям, что привело бы к потере ими своей идентичности, но принесло бы больше ресурсов и позволило бы удержаться на плаву, или – продолжать работать на свои изначальные цели, плывя против течения. Для организаций, традиционно имеющих дело с общественным контролем за государственными институтами и работающих на продвижение идеи равенства в обществе, ответ был очевидным.

Организациям, предоставляющим социальные услуги, приходится делать сложный выбор и определять свое место и цель. Представитель НКО, работающей в сфере развития гражданского общества, говорит об этой проблеме как о кризисе идентичности гражданского общества в Венгрии:

«Мы столкнулись с кризисом идентичности и необходимостью определить наше место. К этому привела наша почти десятилетняя деятельность, по большей части еще до конца не осмысленная. НКО, хотя бы они того или нет, обнаруживают себя время от времени в политическом пространстве, иногда даже оказываясь на сцене борьбы политических партий. Кто мы? Кому мы служим? Какова роль организаций гражданского общества, гражданской сферы в жизни общества? Актуальна ли еще миссия, которой мы служим? Верны ли мы еще себе? Каковы наши отношения с миром вокруг нас, особенно с другими организациями гражданского общества (сотрудничество, соперничество)? Как мы относимся к представлению местной и центральной власти об обществе и группах для которых мы работаем, которым предоставляем свои услуги или которых представляем?» (Интервью Н4).

По мнению этого респондента, возможно, многие организации не знают, кто их целевая группа, и не имеют полной ясности, кого или что они представляют: идею, политику правительства, население. Респондент говорит, что организации гражданского

⁴⁴ Третья, вероятно самая большая по размеру, группа включает организации, которые не работают со связанными с политикой темами, стараются не выражать свое мнение и держатся подальше от политических противоречий, избегая конфронтации с властями.

общества очень различны, только половину зарегистрированных организаций можно считать активными, другая половина проходит через кризис идентичности. Эта менее активная группа не всегда осознает, какому делу служит, легко поддается влиянию со стороны тех, кто обеспечит ей финансирование, поскольку таким организациям неясно, кто легитимизирует их работу – те, кто им платит, или те, кто пользуется их услугами и чьи интересы они представляют (Интервью Н4).

Лучшие практики: как организации решают проблемы

В ответах на вопросы анкеты и в интервью описываются некоторые общие практики, которые применяют многие организации гражданского общества. Так, некоторые респонденты отмечали, что сотрудничество внутри сектора гражданского общества и между секторами становится для организаций все более важным. Уровень сотрудничества внутри сектора заметно возрос после клеветнической кампании правительства, когда организации начали активно взаимодействовать для достижения единства в решении общих проблем. Одной из таких инициатив стало создание коалиции MACI (Организации венгерского гражданского общества) и менее заметной площадки для сотрудничества и координации CÖLÖP. MACI – это бренд, символизирующий сообщество венгерских НКО, представляющих обществу, чем они занимаются, почему их деятельность важна, чтобы сделать гражданское общество более популярным в глазах граждан. CÖLÖP – это платформа для организаций, расположенных в основном в Будапеште, занимающихся общественной политикой и юридической защитой. Создание этих коалиций можно считать положительным результатом, которого удалось достичь в ответ на действия властей. Правда, CÖLÖP прекратила работу из-за недостатка ресурсов и организационных возможностей. Этот опыт подтверждает тезис, который звучал во многих интервью: полезно иметь платформы, помогающие объединять усилия и укрепляющие сотрудничество, снижая конкуренцию. Это могла бы организовать третья сторона, занятая только координацией сотрудничества.

Межсекторное сотрудничество большей частью представлено на местном уровне: участники исследования привели несколько примеров успехов в этой области. Так, несколько организаций, занятых в социальной сфере, смогли в условиях ухудшения отношений с центральной властью установить хорошие отношения с местными администрациями. Для этого им понадобилось проделать большую подготовительную работу и достичь доверия, убеждая местную власть в том, что НКО не собираются конкурировать, а хотят помогать.

Ни в ответах на анкету, ни в интервью представители ОГО не сообщали о межсекторном сотрудничестве на более высоком – региональном или национальном – уровне. Одна НКО, действующая на национальном уровне в сфере образования и социальной депривации, столкнувшись с постоянными неудачами, осознала, что не сможет продвигать свои идеи на уровне министерства. В результате она изменила стратегию и направила свои усилия на местный уровень. Как сказал ее представитель, это не может помешать системному нарушению прав, но местные власти тоже могут бороться с несправедливостью. В поселении, где они работают, они достигают результатов: если гражданин идет к врачу или официально занимается бизнесом, с ним обращаются справедливо и не дискриминируют по причине цыганской национальности. Чтобы чиновники на местах не злоупотребляли своей властью, пришлось проделать большую работу (Интервью Н7).

Респонденты считают, что важно сотрудничать и быть активными на местном уровне также и потому, что события последних трех лет показали, что граждане очень мало знают об ОГО, поэтому они не проявляют солидарность, когда последние оказываются под ударом. Таким образом, важны организации, которые понимают, что они должны активно развивать сообщество, поддерживающее НКО, за пределами Будапешта. Благодаря этому, более мелкие поселения тоже смогут пользоваться результатами работы НКО и понимать полезность таких организаций⁴⁴.

Представитель одной правозащитной организации сказал, что невозможность адвокации на уровне правительства привела к тому, что стало уделяться больше внимания налаживанию коммуникации с гражданами:

«Новая стратегия нашей организации – больше обращаться к гражданам, поскольку мы хотим показать им другую картину, нежели ту, что рисуют правительственные кампании по очернению НКО, и позволить им узнать, ради чего мы работаем. Мы организовали сеть юристов, работающих за пределами Будапешта, не только по этой причине, но и с целью нарастить количество своих юристов в нестоличных регионах и показать гражданам, что основные права важны и в их жизни» (Интервью Н2).

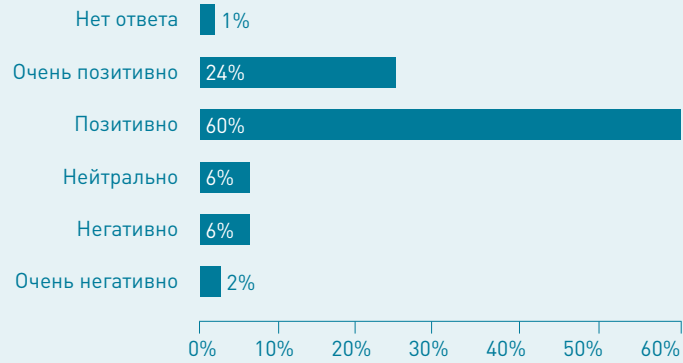
Такого же мнения придерживался в интервью и представитель НКО, работающей в сфере развития гражданского общества на местном уровне, который сказал, что главное – познакомить население с работой гражданского общества (Интервью Н8). Другой респондент отметил, что этот позитивный процесс уже начался, и граждане охотно поддерживают заметные инициативы гражданского общества. Он сказал, что, как ни печально, число таких инициатив невелико, и это в основном объясняется недостаточным вниманием СМИ (Интервью Н9). Ряд респондентов заявили, что несмотря на клеветнические кампании властей, доверие к гражданскому обществу растет.

Представитель НКО, занимающейся развитием гражданского общества, заметил, что особенно важно построение горизонтальных партнерских отношений для организаций, начинающих работать в небольших поселениях (Интервью Н4). Эта организация помогает местным уязвимым группам населения создавать партнерские отношения с выборными политиками, ответственными за принятие решений. Этим НКО вносит вклад в укрепление способности этих групп формулировать свои интересы и работает над тем, чтобы адвокаты в интересах уязвимых групп населения или регионов не велись исключительно силами ОГО.

В таких случаях важно, чтобы ОГО, которые могут оказывать помощь, находились на местах. По этому поводу представитель другой ОГО, работающей в сфере развития гражданского общества, сказал (это упоминали и другие респонденты) следующее:

44 Согласно KSH, 56,5% зарегистрированных ОГО работают в Будапеште и только 6,9% в более мелких поселениях (3.2.9. The number, distribution and total revenues of nonprofit organisations, by type of settlement (2005) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg003.html).

Рисунок 31.
 Ответы на вопрос:
**Как Вы оцениваете общий
 контекст деятельности
 Вашей НКО с точки зрения
 волонтерства?**



«Для процесса сбора пожертвований и их распределения [важно] не оставаться обособленным, как в башне из слоновой кости, а быть ближе к людям. Тот, кто оказывает поддержку, и тот, кто получает, должны познакомиться друг с другом, нужно, чтобы они видели, что именно создается с помощью денег» (Интервью Н6).

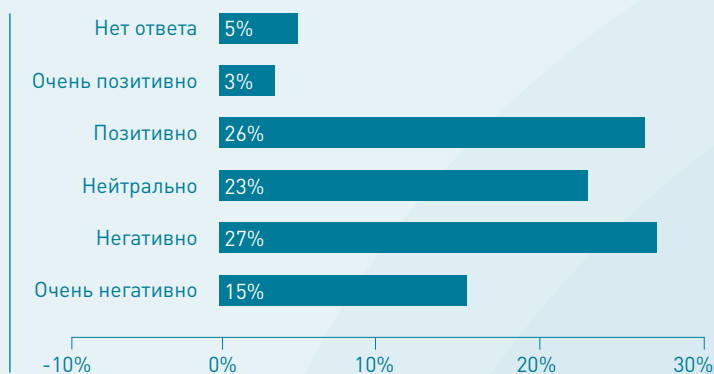
Несколько организаций считали хорошим показателем количество работающих у них волонтеров. Ответы на онлайн опрос также говорят о том, что большинство организаций оценивают волонтерство позитивно или очень позитивно. Респонденты назвали волонтерскую работу наиболее позитивным аспектом их работы.

Для некоторых НКО, работающих в сфере развития сообществ, образования и помощи неблагополучным детям и молодежи, важным фактором успеха стало то, что они действовали не в столице, а в регионах, где они создали сообщества единомышленников и установили личные отношения с местными жителями (Интервью Н7, Н9). Такая работа в значительной мере зависит от волонтерского участия. В одном случае в организации была очередь из желающих стать волонтерами, и кандидаты отбирались на основе профессиональных критериев (Интервью Н7). В другом случае также было много волонтеров, помогавших местным жителям:

«То, что могли бы сделать 10 наемных сотрудников, делается у нас руками 55 волонтеров. И еще 100 человек в районе Пэре принимают участие в наших программах хотя бы раз в год. Хотя было бы проще и лучше с точки зрения профессионализма, если бы у нас были постоянные сотрудники, но это метод рационален и укрепляет солидарность в обществе» (Интервью Н9).

Использование труда волонтеров – возможность для организаций получить независимость от рамок, установленных тендерами и дефицитом ресурсов, но это не решение проблемы нехватки финансирования. Для ее решения ОГО должны искать другие пути, научиться получать ресурсы из разнообразных источников. Все чаще венгерские ОГО внедряют новые модели финансирования. Одна из организаций (с декабря 2011 года участвующая в сборе и распределении пожертвований и организации мероприятий по развитию местных общественных структур и укреплению местной самобытности в одном из районов Будапешта) достигла независимости именно таким образом. Как сказал представитель этой организации, для местной НКО одновременно важно

Рисунок 32.
 Ответы на вопрос:
**Как Вы оцениваете общий
 контекст деятельности
 вашей НКО с точки зрения
 частных пожертвований?**



и непросто встроиться в местную жизнь и сформировать базу сторонников. Организация вкладывает собранные деньги в фонды и распределяет их оттуда. Благодаря финансовой поддержке «Программы поддержки НКО Европейской экономической зоны / Гранты Норвегии» она также смогла начать свою программу в нескольких поселениях в сельской местности. (Интервью Н6)

Другая НКО, действующая в области предотвращения зависимости от психотропных веществ, лечения и снижения вреда от зависимости, в финансировании своей деятельности все больше опирается на сбор пожертвований и поддержку бизнеса. В интервью лидер этой НКО подчеркивал, что правительственная кампания 2014 года, направленная против норвежских фондов, создала сложную ситуацию, которая заставила организацию стать самодостаточной и не полагаться на государственное финансирование. Таким образом, им нужно искать партнеров для сотрудничества каждые два-три года, потому что финансирующие их корпорации заинтересованы именно в таком сроке. У гражданского общества только один способ справиться с этим – приспособиться (ответ на открытый вопрос анкеты).

НКО, работающая в сфере развития гражданского общества, также обратилась к альтернативным способам сбора денег: благотворительные магазины, которые они начали создавать по примеру британской модели, приносят значительный доход. Они открыли предприятия и участвуют в экономической деятельности, что создает основу для их работы и их призвания (Интервью Н10).

Одна из наиболее хорошо известных организаций, работающая благодаря общинному финансированию – это портал исследований Átlátszó.hu (transparent.hu). Большая часть финансирования организации поступает от сторонников. Ее представитель комментирует:

«Мы используем общественное внимание и злость, вызванную клеветническими кампаниями, чтобы увеличить количество своих частных доноров, «подписчиков». Другим следствием атак правительства стало то, что в 2015 году количество людей, регулярно жертвующих небольшие суммы, удвоилось по сравнению с предыдущим годом» (Átlátszó.hu).

Несколько организаций указали в своих ответах, что в результате вышеупомянутых трудностей и отсутствия необходимых ресурсов они изменили свой подход и постара-

лись расширить свое портфолио: они включили в него востребованные на рынке услуги, одновременно продолжая заниматься своим делом. Эти организации начали предлагать свои услуги, благодаря чему смогли вступить в контакт с участниками рынка и государственными институтами. Один представитель НКО в сфере социальных услуг и здравоохранения отметил следующее:

«Для решения проблемы нехватки ресурсов мы работаем по договорам о сотрудничестве на компании и фонды, управляемые компаниями. Мы предлагаем свои услуги, связанные с нашей деятельностью и нашими целями. Мы пытаемся найти решения путем соединения некоммерческой составляющей и экономических подходов» (Интервью Н5).

В целом, в своих интервью респонденты отмечали, что идеальной была бы ситуация, когда крупные доноры изменили бы механизм поддержки организаций, уже достигших заметных результатов через проекты. Теперь такие организации нуждаются в долгосрочной многолетней системной финансовой поддержке, и было бы желательно, чтобы задачи и ожидаемые результаты разрабатывались совместно донором и получателем гранта.

Подводя итоги, можно сказать, что из ответов на онлайн анкету и интервью следует, что лучшие практики НКО в сегодняшней Венгрии связаны с внутри- и межсекторным сотрудничеством, активной коммуникацией и созданием сетей сторонников, творческими финансовыми решениями, эффективным использованием труда волонтеров и работе на местном уровне.

Заключение

С 2010 года, когда политическая партия Фидес и ее лидер Виктор Орбан пришли к власти, венгерское правительство втянуло гражданский сектор в поле политической борьбы и сделало его главной мишенью своей враждебной риторики и политики. Правительство изменило венгерскую систему публичного права, включая регулирование деятельности гражданского общества. Несмотря на то, что новый закон содержит некоторые позитивные изменения, в нем появились две сомнительные составляющие: он трансформировал финансовую систему и изменил определение «общественного блага» (придав термину значение полезного для общества и правительства). Более того, новый закон наложил на НКО административное бремя. Возможности ОГО принимать участие в процессе принятия решений значительно снизились. Профессиональное сотрудничество с государственными официальными лицами стало практически невозможным.

Изменение общей ситуации также привело к трансформации системы финансирования и сокращению поддержки ОГО, которая стала централизованной и идеологизированной. В связи с этим венгерские НКО оценивают уровень государственной поддержки и правового окружения весьма негативно.

Важным новшеством в третьем секторе стало создание сети псевдоорганизаций гражданского общества и ГОНГО с целью уравновесить критику в адрес правительства и заменить независимые НКО.

Наконец, была развязана кампания против НКО, критикующих политику правительства, при этом использовались юридические и административные меры, уголовное преследование и информационные кампании по очернению ОГО.

Несмотря на эти трудности, представители многих НКО сказали, что положение их организации улучшилось за последние три года. Помимо негативного влияния, у враждебного политического окружения нашлись свои положительные стороны. Оно подтолкнуло НКО активнее сотрудничать друг с другом, строить отношения с обществом напрямую, что привело к появлению творческих решений в области финансирования и коммуникации и помогло критически осмыслить свою деятельность.

Литература

About Miracles and Misperceptions - Lessons from the "percentage mechanism" in Hungary: <http://www.icnl.org/research/library/files/Hungary/miracles.pdf>.

Arato, Mikecz 2015: Arató Krisztina – Mikecz Dániel: „Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak”. in: Körösi András: A magyar politikai rendszer – negyedszázad után. Budapest: Osiris-MTA TK. 2015: 307-331.

Beacon 2016: The Budapest Beacon, Senior Fidesz official calls for investigation into NGOs supported by Soros, 27 сентября 2016: <http://budapestbeacon.com/featured-articles/senior-fidesz-official-calls-for-investigation-into-ngos-supported-by-soros/39849>.

Így 2015: Így pénzel a Fidesz egy álcivil szervezetet, ami aztán „független civilként” védi a kormányt [This is how Fidesz finances pseudo-civil organisations, which then protect the government as „independent”]. 5 июля 2015 <http://oktatas.atlatszo.hu/2015/05/07/alcivilbebukottak/>.

Kolonc 2013: Kolonc a tárcákon a társadalmi egyeztetés. [Social dialogue is a burden], 27 июня 2013: http://index.hu/belfold/2013/06/27/kolonc_a_tarcakon_tarsadalmi_egyeztetes/.

Orban 2014a: Orban Says He Seeks to End Liberal Democracy in Hungary, 28 июля 2014, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-28/orban-says-he-seeks-to-end-liberal-democracy-in-hungary>.

Orban 2014b: Hungary Premier Orban Sticks to Maverick Path as US ties sour, 15 декабря 2014. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-12-15/hungary-premier-orban-sticks-to-maverick-path-as-u-s-ties-sour>.

Hungary 2015: Chapter on Hungary in the 2015 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia. USAID, 2015, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/Europe_Eurasia_CSOSIReport_2015_Update8-29-16.pdf.

Tovabb 2016: “Tovább Vegzálják Az Energiaklubot a Norvég-Ügyben,” [Continued crackdown on Energiaklub in the Norway case], 13 октября 2016, http://hvg.hu/itthon/20161013_Tovabb_vegzaljak_az_Energiaklubot_a_norvegugyben.

Список интервью

Интервью Н1: национальная экологическая организация.

Интервью Н2: организация, работающая с неблагополучными, бездомными и/или зависимыми от наркотиков детьми.

Интервью Н3: НКО, работающая с молодежью, в области спорта и образования.

Интервью Н4: национальный ресурсный центр для развития гражданского общества.

Интервью Н5: национальная организация, работающая в области социальных услуг и здравоохранения.

Интервью Н6: местная ОГО, работающая в сфере развития местных сообществ.

Интервью Н7: национальная ОГО, работающая в области образования и социальной депривации.

Интервью Н8: местная ОГО, работающая в области развития гражданского общества.

Интервью Н9: национальная правозащитная организация, работающая с молодежью и в образовании.

Интервью Н10: общенациональная ОГО, работающая в области развития гражданского общества.

Россия

132	Гражданское общество России в цифрах
133	Правовая среда и финансирование
138	Характеристика данных
138	Проблемы организаций гражданского общества в России
146	Лучшие практики: как организации решают проблемы
148	Заключение
149	Литература

Россия: разобщенный некоммерческий сектор

Юлия Скокова

Российский некоммерческий сектор имеет ряд характеристик, которые отличают его от коллег из Европейского союза. В первую очередь, это молодой возраст организаций гражданского общества. Гражданам современной России возможности независимой самоорганизации впервые после 70-летней паузы открылись после развала Советского Союза. В 1995 году был принят ныне действующий с многочисленными поправками Федеральный закон №7 «О некоммерческих организациях», который регламентирует их деятельность, описывает их организационно-правовые формы и прочие юридические аспекты. В то же время ряд крупных сетевых советских организаций продолжили свою деятельность в новых исторических условиях. Советы ветеранов, женщин, общества инвалидов и сегодня составляют существенную часть российского некоммерческого сектора и оказывают влияние на формирование его портрета (Ljubownikow et al 2013).

Второй важной отличительной чертой ситуации в России являются быстрые и часто кардинальные перемены во внешнем контексте развития сектора на протяжении всех 26 лет его существования. Так, например, на первом этапе, до начала 2000-х годов, вопросы развития некоммерческого сектора и гражданского общества находились вне интереса органов государственной власти. Сектор жил отдельной самостоятельной жизнью, российские НКО находили финансирование из различных источников, в первую очередь из зарубежных фондов (Sundstrom 2006), проходили различные тренинги и обучающие программы по проектированию, фандрайзингу, управлению и др. Тем не менее, сектор находился в зачаточном состоянии с минимальным гражданским участием, с низкой поддержкой со стороны населения, бизнеса и власти.

В первой половине 2000-х годов начала формироваться политика государства относительно некоммерческих организаций и гражданского общества. Ее началом можно назвать первую встречу президента Владимира Путина с представителями некоммерческих организаций в 2001 году (Nikitin & Buchanan 2002). Спустя несколько лет, в 2005 году, появились первые институциональные плоды этой политики – Общественная палата РФ, а затем и Общественные палаты в каждом субъекте Федерации, основной функцией которых стало формирование устойчивого канала связи между общественностью и властью (Stuvøy 2014, Richter 2009).

Затем, в 2006 году появились первые намеки на желание государства поставить деятельность НКО под собственный контроль (Crotty et al 2014). Впервые были введены законодательные ограничения на зарубежное финансирование НКО, в первую очередь для пресечения «финансирования неправомерной политической деятельности из-за рубежа». Изменения в законе также ужесточили процедуру регистрации НКО, в том числе иностранных, расширили перечень оснований для отказа в регистрации и усложнили отчетность.

С этого момента политика государства становилась все более четко направленной на формирование сектора НКО, не получающих средства из-за рубежа, которые работают преимущественно в сфере социальной политики, а не защиты прав человека, адвокации или других потенциально конфликтных сферах деятельности (Daucé 2014, Salamon et al 2015). Подтверждением этому являются законодательные нововведения, приня-

тые за последние 5 лет, которые стимулируют развитие первых, и ограничивают возможности вторых. Это, с одной стороны, поправки к закону «О некоммерческих организациях» и другим законодательным актам о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций», о передаче НКО части расходов региональных бюджетов на социальные услуги, об исполнителях общественно-полезных услуг, а с другой – поправки к законодательным актам РФ, вводящие для НКО статус иностранных агентов и нежелательных организаций. Такая политика во многом повлияла на раздвоение сектора – появились два четко выраженных типа некоммерческих организаций «социально ориентированные» и «иностранные агенты».

Третьей отличительной чертой российского некоммерческого сектора является его стремительный качественный рост при снижающемся количестве зарегистрированных НКО. Несмотря на множество законодательных ограничений, кратко обозначенных выше, некоммерческий сектор в России сегодня является одним из заметных игроков в социальной сфере и в сфере публичной политики. Большое количество российских НКО сегодня работают на высоком профессиональном уровне, их деятельность заметна обществу. Несмотря на большое количество таких проблем, как низкое доверие со стороны общества, ограниченный доступ к СМИ, давление со стороны государства на ряд организаций и т.д., в целом российский некоммерческий сектор за время своего непродолжительного существования продемонстрировал существенный прогресс. Отдельно нужно выделить такие важные характеристики как устойчивое развитие благотворительности (как частные, так и корпоративные пожертвования) и рост числа инициативных групп граждан, фокусирующихся на решении различных проблем локальных сообществ.

Гражданское общество России в цифрах

Сегодняшнее состояние некоммерческого сектора наиболее показательно характеризуют данные о количестве зарегистрированных организаций, в том числе их плотность, рассчитанная как число организаций на душу населения, сферы деятельности организаций, участие населения в ОГО и других практиках общественной активности.

Согласно данным Министерства юстиции РФ, количество зарегистрированных НКО на октябрь 2016 года составляет 227 тысяч.⁴⁵ Их количество существенно варьируется по регионам. При этом наблюдается высокая концентрация организаций в столичных регионах – чуть более четверти НКО (27%) сосредоточены в Москве, Московской области и Санкт-Петербурге. В относительных количествах, в среднем на 1000 россиян приходится лишь 1,5 НКО. Однако данный показатель существенно выше среднего в основном в регионах с низким числом населения – в дальневосточных и северокавказских регионах, а также в регионах с действительно более сильным некоммерческим сектором – двух столицах, Московской и Калининградской области.

Деятельность ОГО в основном сосредоточена на вопросах социальной сферы – помощи инвалидам, профилактике социального сиротства, работе в детских домах. Правозащитные и экологические организации сегодня находятся в абсолютном меньшинстве.

45 Министерство юстиции Российской Федерации. Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx>.

«Сообщество правозащитных организаций – это мизерное сообщество» (Интервью Р8).

Что касается участия граждан в деятельности НКО, то, несмотря на безусловный прирост в абсолютных значениях за последние несколько лет, в процентах от всего населения России это цифра остается весьма невысокой (см. рисунок 33). Согласно данным «Мониторинга состояния гражданского общества» НИУ ВШЭ⁴⁶, доля россиян, принимающих участие в деятельности хотя бы в одной НКО, колебалась от 19 до 16% за период с 2009 по 2015 год. Наиболее подвижным оказалось доверие к НКО, которое снизилось на 20 п.п. с 2011 по 2015 год, что можно объяснить негативным влиянием принятия закона об «иностранных агентах».

Доля россиян, принимающих участие в других практиках гражданского общества, также весьма стабильна (см. рисунок 34). Данные НИУ ВШЭ показывают, что в большей мере россияне вовлечены в общественную деятельность, касающуюся их частного пространства – это участие в субботниках, собрания жильцов дома и проч. В этих видах деятельности принимает участие в среднем около одной пятой части взрослого населения России. Наименьшая доля участия, граничащая со статистической погрешностью (2%), наблюдается в акциях протеста, митингах, мирных демонстрациях.

Правовая среда и финансирование

Законодательство, регулирующее деятельность некоммерческих организаций, находится в процессе постоянных изменений. С момента своего появления в декабре 1995 года, Федеральный закон №7 «О некоммерческих организациях» регулярно правился и дорабатывался. Общее количество внесенных в него поправок на сегодня – 74. Примечательно, что чуть менее половины поправок (33) было принято за последние 4 года, а за первые 10 лет действия закона их было принято всего 5. Во многом это подтверждает тезис о резко возросшем интересе государства к деятельности гражданского общества и некоммерческих организаций, в частности.

На период последних пяти лет приходятся наиболее существенные законодательные изменения, оказавшие влияние на положение всего некоммерческого сектора и его внутреннюю структуру. Тренд текущих законодательных преобразований сегодня – разделение некоммерческого сектора на тех, кто работает в сфере социальной политики – социально ориентированных и общественно полезных организаций, и иностранных агентов, которые преимущественно работают в сфере защиты прав человека и охраны окружающей среды.

Началом современных законодательных реформ в некоммерческом секторе можно считать 2010 год, когда было введено понятие «социально ориентированных некоммерческих организаций» для выделения их в качестве приоритетных получателей государственной поддержки. Трактовка понятия «социальной ориентации» является достаточно широкой, к ним относятся те НКО, которые работают в рамках установленных законом направлений деятельности (на сегодняшний момент таких

⁴⁶ Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в ФР. Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. №1 (9)6 2016.

Рисунок 33. Информированность, доверие и участие в деятельности НКО. Данные «Мониторинга состояния гражданского общества» НИУ ВШЭ, 2016

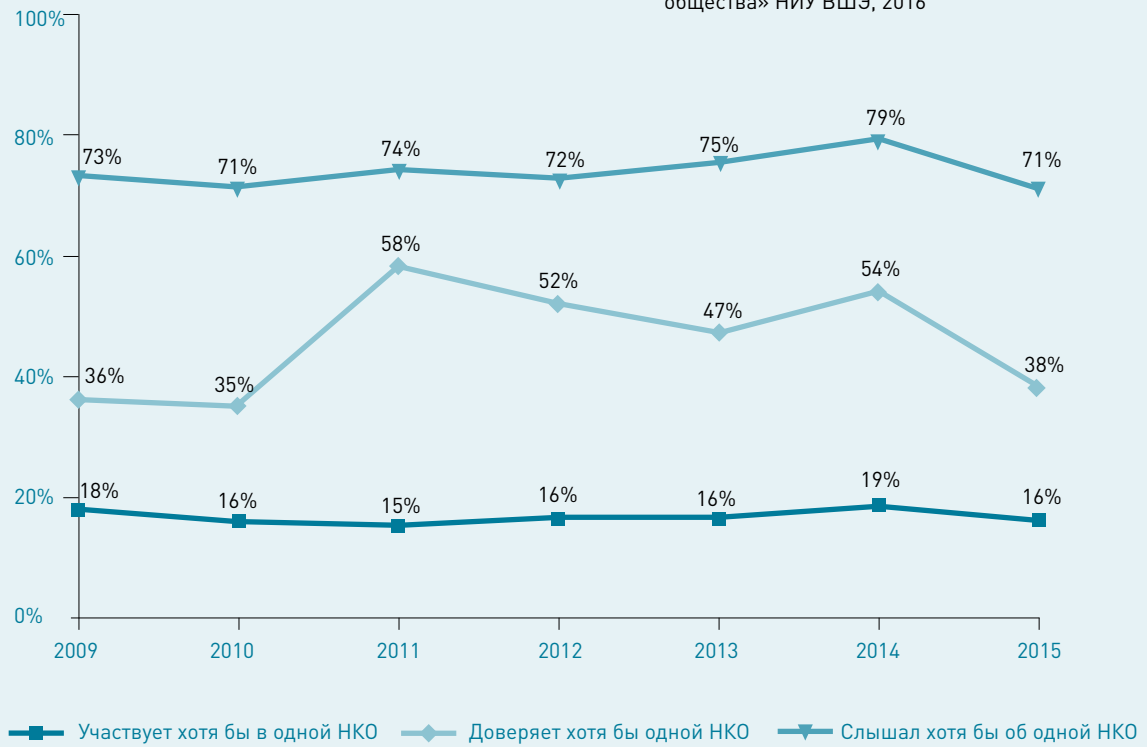
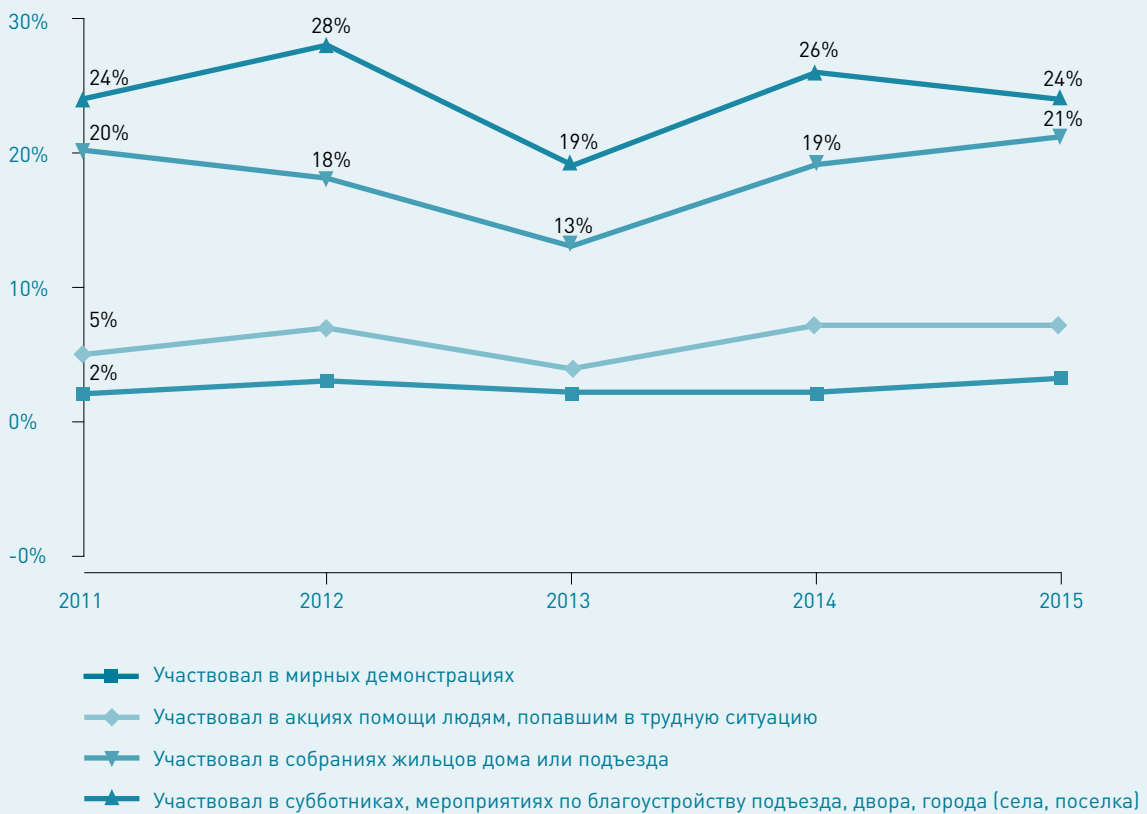


Рисунок 34. Участие россиян в различных практиках общественной активности. Данные «Мониторинга состояния гражданского общества» НИУ ВШЭ, 2016



направлений 18): это и представление социальных услуг, и работа в сфере охраны окружающей среды, и образовательная деятельность, и многое другое.

В дальнейшем, начиная с 2011 года, на федеральном уровне и в ряде регионов появились программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. В 2013 году тренд на поддержку тех, кто работает в социальной сфере, усилился. В новом федеральном законе №442-ФЗ, регулирующем социальное обслуживание населения, некоммерческие организации впервые выделяются как субъекты предоставления социальных услуг. Данный закон дал старт разгосударствлению сферы социального обслуживания и передачи некоммерческим организациям части региональных бюджетов на социальную сферу. В 2016 году были приняты новые поправки в законодательство РФ, усиливающие позиции НКО, работающих в сфере социальной политики, который ввел новое понятие «некоммерческая организация – исполнитель общественно полезных услуг». К данному типу НКО относятся «НКО, которые на протяжении одного года и более оказывают общественно полезные услуги надлежащего качества, не являются некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента, и не имеют задолженностей по налогам и сборам, иным предусмотренным законодательством Российской Федерации обязательным платежам».

С другой стороны, наблюдается противоположная тенденция усиления контроля и давления на деятельность НКО, работающих преимущественно в правозащитной сфере. Наиболее заметным и широко обсуждаемым шагом в этом направлении стало принятие поправок в законодательство, вводящих для НКО статус «иностранного агента». Примечательно, что это понятие было введено в законодательство спустя несколько месяцев после массовых протестов 2011-2012 годов, когда по всей стране несогласные с результатами президентских и парламентских выборов вышли на улицы, чтобы публично выразить свою позицию. Такое новое «рождение» российского гражданского общества удивило многих, в том числе и органы власти. Статус «иностранного агента» был введен с целью прежде всего подавления таких правозащитных организаций, как, например, «Голос», которая публиковала свидетельства массовых фальсификаций на выборах.

По этому закону, организации, которые имеют зарубежное финансирование (в том числе от физических лиц), и занимаются политической деятельностью, должны быть внесены в специальный «реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента». Этот закон стал инструментом государства по выборочному давлению на правозащитные организации. С момента его принятия начались массовые проверки НКО со стороны правоохранительных органов, включение ряда НКО в данный реестр, что фактически привело к приостановке деятельности некоторых организаций или их вынужденной ликвидации.

Согласно данным Министерства юстиции, на октябрь 2016 года 144 некоммерческих организации были включены в реестр «иностранного агента»⁴⁷. В дальнейшем, в 2015 году, в законодательство было введено понятие «нежелательные организации», что стало фактически инструментом запрета деятельности международных неправительственных организаций, которые по решению Прокуратуры РФ призна-

⁴⁷ Министерство юстиции Российской Федерации. О деятельности некоммерческих организаций. Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>.

ны «угрожающими конституционному строю страны». К таковым организациям были отнесены те, кто в 1990-е годы оказывал существенную поддержку развитию некоммерческого сектора в России, это – Фонд Сороса, Национальный фонд поддержки демократии (National Endowment for Democracy), Национальный демократический институт международных отношений (National Democratic Institute for International Affairs) и другие (всего 7 организаций на октябрь 2016 года).

В целом, данные разнонаправленные тенденции требуют глубокого анализа и осмысления. Однако их наличие сегодня свидетельствует о разнородности российского некоммерческого сектора. Нельзя с уверенностью утверждать, что введение системы государственной поддержки однозначно позитивно повлияло на деятельность региональных НКО, как и нельзя, с другой стороны, заявлять, что все НКО подвергаются жестким репрессиям со стороны государства. Но всех, и так называемых «социально ориентированных» организаций, и «иностранных агентов» сегодня объединяют общие проблемы – низкое доверие к общественным организациям со стороны населения, нехватка финансирования, низкая вовлеченность населения в практики общественной активности и денежных пожертвований.

Финансовое положение организаций

Финансовое положение российских некоммерческих организаций сильно поменялось с 1990-х годов, когда существенную часть доходов многих НКО составляли зарубежные гранты. Причиной тому во многом являлось отсутствие других источников финансирования – государственной поддержки не было, общество и бизнес были не готовы к тому, чтобы заниматься благотворительностью или корпоративной социальной ответственностью. Впоследствии источники доходов НКО стали постепенно диверсифицироваться. Сегодня структура денежных доходов НКО поменялась кардинальным образом, во-первых, за счет роста самого сектора – появилось огромное количество небольших организаций, которые функционируют на средства своих руководителей и активистов, во-вторых, из-за законодательных барьеров на получение зарубежного финансирования и за счет роста государственной поддержки.

Согласно данным государственной статистики Росстата⁴⁸, доля зарубежного финансирования НКО в 2013 году составила на уровне всей страны всего 3%, в 2014 – 2%. Интересно, что наибольшая доля зарубежного финансирования в 2013 году зафиксирована в Республике Ингушетия (13%), а в 2014 году – в Сахалинской области (21%).

Собственные заработанные средства НКО составляют в среднем от 40 до 50%: они включают в себя доходы от реализации товаров, работ, услуг, имущественных прав, в том числе для муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений, а также доходы от целевого капитала.

Доля филантропии в структуре денежных доходов НКО составляет в среднем 10-20%: сюда относятся гранты и пожертвования от некоммерческих и коммерческих организаций, а также частные пожертвования.

48 Министерство экономического развития РФ, Портал единой автоматизированной информационной системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. URL: <http://nko.economy.gov.ru/Statistics/rosstat?year=2013>.

Объем государственной поддержки НКО существенно вырос за последние годы. Она предоставляется на всех уровнях власти – федеральном, региональном и муниципальном. Согласно докладу Министерства экономического развития РФ⁴⁹, на федеральном уровне объем финансовой поддержки НКО составил 4,3 млрд руб. в 2014 году и 7,2 млрд руб. в 2015 году. Эти средства получили в общей сложности около 6000 НКО. При этом практически половина средств предоставлялась НКО в рамках так называемых президентских грантов (см. таблицу 17).

Орган власти, предоставивший поддержку	Объем поддержки		Количество НКО, получивших поддержку	
	2014	2015	2014	2015
Администрация Президента	2968000	4228200	1276	1377
Минэкономразвития России	926	859,4	4630	3964
Минкультуры России	784873,5	2077372	58	199
Минтруд России	746368,4	765598,3	16	17
Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков	-	10200	-	8
Роспечать	83,9	93,3	33	37
Росмолодежь	18000	74000	24	44
ИТОГО	448251,8	7 208 635,2	6037	5762

Таблица 17. Федеральная поддержка НКО в России. Данные Минэкономразвития, 2015 года

Что касается финансирования из региональных бюджетов, то начиная с 2011 года, после внесения в федеральное законодательство поправок, связанных с поддержкой «социально ориентированных» НКО, в большинстве регионов России появились собственные программы поддержки, предусматривающие предоставление НКО помещений, финансовой, юридической, информационной и методической поддержки.

Стоит отметить, что описанная структура денежных доходов характеризует ситуацию на уровне страны в целом, и далека от картины отдельно взятых организаций. Структура доходов НКО варьируется по сферам деятельности, организационно-правовым формам и регионам. Например, источником доходов организаций, которые работают преимущественно в социальной сфере, в большинстве случаев являются гранты от органов власти различных уровней.

Если говорить об организационно-правовых формах, то, например, фонды в основном работают на денежные пожертвования физических лиц или бизнеса, особенно если они являются корпоративными. Членские организации (ассоциации, союзы, партнерства) в основном живут за счет членских взносов.

В разрезе регионов ситуация также сильно различается. В регионах с низким развитием гражданского общества доля НКО, работающих исключительно на средства своих руководителей и активистов, существенно выше, чем в регионах, где гражданское общество считается традиционно более развитым – например, в Новосибирске и Перми,

⁴⁹ Министерство экономического развития РФ. О ежегодном докладе о деятельности и развитии СО НКО, 2015. С. 7.

в Москве и Санкт-Петербурге. От региона к региону варьируется и средний показатель годового дохода некоммерческой организации. Согласно данным Росстата, наименьший средний годовой доход НКО составляет 217 тыс. руб. в Республике Алтай, а наивысший, превышающий эту сумму в 76 раз, – 16641 тыс. руб. в Чукотском автономном округе. Эта цифра настолько высока потому, что в Чукотке зарегистрировано всего 115 НКО, и при весьма низком совокупном доходе всех организаций (1913 тыс. руб.), размер дохода, приходящийся на каждую организацию, оказался высоким. По всей стране средний объем денежных поступлений одной НКО за год – 1879 тыс. руб.

Характеристика данных

В целом в России на анкету было получено 248 ответов от организаций, работающих в разных сферах (социальной, правозащитной, экологической) и на разных уровнях (местном, региональном, федеральном, международном). В дополнение к членам Гражданского форума ЕС-Россия, приглашение к участию со ссылкой на опрос было разослано по электронной почте более тысячи организаций, контакты которых были в открытом доступе.

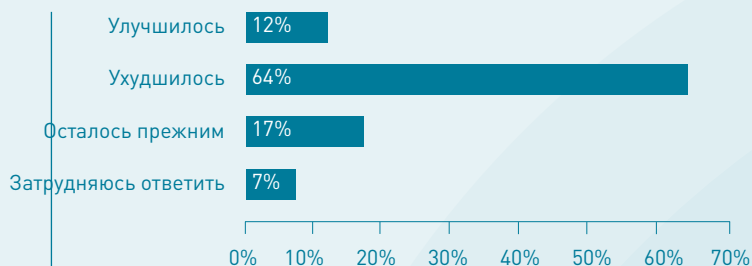
Участовавшие в опросе организации работают в различных сферах, таких как защита прав человека (24%), окружающей среды (19%), социальная политика (15%), молодежь и образование (12%), история и культура (8%), клубная деятельность (1%). Кроме того, 21% организаций затруднились выделить одну сферу деятельности, так как они работают в нескольких сферах одновременно. Больше половины опрошенных работает на региональном уровне (54%), треть (31%) – на национальном уровне, четверть (23%) – на международном и одна пятая (21%) – на местном уровне. Их возраст варьируется от 1-5 (18%) и 6-10 лет (16%) до 10-20 (31%) и более чем 20 лет (34%). Две трети (67%) НКО вовлекли в свою активность в 2016 году более 50 человек (включая сотрудников, членов и волонтеров).

Также были проведены интервью с 11 руководителями или сотрудниками НКО, работающих в социальной, правозащитной, экологической сферах, гражданском образовании и пр. Интервью проводились по Skype или телефону от 30 минут до часа.

Проблемы организаций гражданского общества в России

Высокая динамичность в развитии некоммерческого сектора в России воспринимается организациями по-разному. Результаты опроса свидетельствуют о том, что практически две трети организаций (64%) негативно оценивают текущие изменения. Позитивные изменения наблюдает 12% организаций, и, по мнению 17%, ситуация не изменилась. При этом правозащитные и экологические НКО чаще говорят о негативных изменениях за последние три года, чем те, кто работает в социальной сфере. Если среди первых таковых 82 и 79%, то среди вторых – 39%.

Рисунок 35.
Распределение ответов респондентов на вопрос: **Как Вы считаете, стала ли положение Вашей НКО лучше или хуже за последние три года?** (N=192)



Наиболее проблемным полем, по мнению 59% опрошенных НКО, сегодня является нормативно-правовая база. Как говорилось выше, законодательное регулирование создает неравные условия для развития организаций и искусственно разделяет их на поддерживаемые социально ориентированные организации и подавляемых «иностранных агентов».

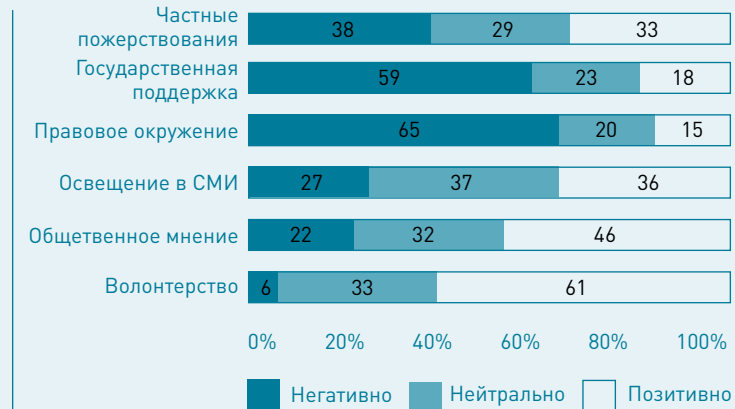
«Изменение государственных законов повлекло ужесточение правового регулирования деятельности независимых НКО в России. Практически государством НКО разделены на два лагеря. Появился перечень НКО иностранных агентов, этот статус не дает возможности организациям реально на конкурсной основе участвовать в делах государства и социальной политике» (ответ на открытый вопрос анкеты).

Введение статуса НКО, «выполняющей функции иностранного агента», ухудшило имидж всех НКО. Многие представители НКО говорят о том, что их деятельность в обществе «стигматизирована», «маргинализирована»:

«Что касается законодательства, того же закона об "иностранных агентах" [...]. У нас на данный момент нет иностранного финансирования, но я считаю, что это неважно, а важно то, что в принципе этот закон в целом ухудшает имидж некоммерческих организаций. Когда он принимался, обсуждался, я могла слышать от людей: «А, да эти НКО! Они вообще агенты!». Столько лет мы работали на улучшение имиджа, чтобы люди доверяли НКО, становились волонтерами, делали денежные пожертвования. Это закон, конечно, нанес очень большой ущерб, именно имиджевый. Ну, и, конечно, сами организации, мы знаем, что пострадали. Такого не должно быть, я считаю» (Интервью R3).

«Мы стали нерукопожатными в своей стране» (ответ на открытый вопрос анкеты).

Рисунок 36.
 Ответы на вопрос:
Как Вы оцениваете общий контекст деятельности Вашей НКО с точки зрения нормативно-правовой базы, финансирования, частных пожертвований, общественного мнения, государственной поддержки, волонтерства и освещения в СМИ?



Вторая наиболее существенная проблема НКО в России – сложность в поиске финансирования. Помимо табуирования зарубежных грантов, ситуация осложняется тяжелым экономическим положением страны в целом, закрытием программы Министерства экономического развития РФ по региональной поддержке социально ориентированных НКО, сокращением финансирования НКО из местных бюджетов. Негативно влияет также и низкое доверие населения и бизнеса к деятельности НКО.

«Ситуация в целом в секторе непростая. Организации переживают кризис в основном не с иностранным финансированием. Если у нас в регионе смотреть, то у нас всегда было не так много организаций, которые получали иностранное финансирование. Поэтому это не основная проблема – уход этого источника. В основном проблема связана с тем, что сейчас, например, закончилась программа, которая была профинансирована Министерством экономического развития РФ. Была через эту программу поддержка субъектов всей страны для того, чтобы распределять через субъекты субсидии для НКО. Ценность ее была не только в поддержке ресурсных центров, но и субъектов. И теперь, помимо того, что происходит кризис (и это не позволяет обнаружить в нашем бюджете в региональном деньги на поддержку НКО), еще и завершилась эта программа. И все вместе это достаточно печально. Сейчас и на местном, и на региональном уровне очень мало возможностей у НКО получить поддержку» (Интервью R4).

«Наши проблемы общие для всех "инагентов". Это абсолютно точно – закрыты источники государственного финансирования, которыми мы довольно активно пользовались. Есть серьезные проблемы с получением финансирования от бизнеса. Я могу привести такой пример: во многих контрактах с крупными компаниями, в особенности, имеющими иностранное участие, написано, что к ним не должно быть претензий со стороны государства. И, соответственно, если есть претензии к нашей деятельности со стороны государства, то наши

контракты должны быть прекращены. И вряд ли бизнес, для которого взаимодействие с органами власти важно, в особенности крупный бизнес, будет поддерживать инагентов. И, как это ни странно, в отличие от правозащитных организаций, мы потеряли практически всех западных доноров, которые ведут очень здравую политику, социальные доноры, которые ведут более взвешенную политику на территории РФ, опасаясь закона «Димы Яковлева» и т.д. Они предпочитают не поддерживать в открытую инагентов, и вообще не поддерживать. Так что в этом плане достаточно сложная ситуация. У нас буквально считанное количество возможных источников поддержки и, на самом деле, это еще один вызов для финансовой устойчивости организации» (Интервью R4).

Тем не менее, некоторые организации рассматривают эти финансовые сложности как шанс для перестройки собственной деятельности, возможность перехода на диверсификацию источников финансирования, обретения финансовой независимости:

«В этой, казалось бы, негативной тенденции, кроется стратегическая основа для развития финансовой независимости НКО и, вместе с тем, политической независимости. Более сильные, профессиональные НКО уже начинают рассматривать способы самостоятельного заработка в сфере предоставления социальных услуг (образование, здравоохранение, культура, социальная сфера). А НКО, которые чуть слабее, задумываются над тем, что необходимо привлекать в свою деятельность молодых сотрудников, в том числе обладающих предпринимательскими навыками. В этом объединении есть основы для развития реального партнерства и взаимодействия НКО и бизнеса, в корне отличающегося от модели «спонсор и проситель» (Интервью R4).

Практически половина респондентов негативно оценивает существующую государственную поддержку некоммерческих организаций. Это мнение основывается на случаях несправедливого, по мнению НКО, распределения грантов органами власти. Интервьюируемые руководители организаций нередко говорили о коррупции в системе государственных грантов:

«Есть сложившийся круг организаций, которые всегда получают поддержку, и попасть в этот круг очень сложно. И от коллег из других регионов я тоже слышу эту претензию, что вроде поддержка есть, но войти в этот круг крайне сложно» (Интервью R11).

«Заявляется, что государственные средства доступны для всех, но это явно закрытый конкурс. Множество публикацией об этом было, в общем даже ничего говорить не буду об этом. Региональное финансирование в разы упало. Опять-таки получается, что это закрытый конкурс. И бизнесу не сладко, и людям не сладко тоже» (Интервью R4).

Однако есть и организации, для которых получение даже небольшого гранта со стороны властей существенно для выживания и продолжения своей деятельности:

«Год сложный, завершили крупные проекты. От зарубежного финансирования мы отказались, только российские гранты. Поэтому есть финансовые сложности по поддержке административных расходов нашей организации и многих начатых инициатив. У нас есть успешный опыт получения президентского гранта. Будем надеяться, что в дальнейшем будут варианты на федеральном уровне и на региональном, которые нам позволят поддерживать все наши проекты» (Интервью R4).

Третья проблема, с которой сталкиваются НКО и которая во многом является причиной всех остальных проблем – это низкая информированность и доверие людей в отношении НКО:

«Люди считают, что общественные организации либо отмыывают деньги, либо должны работать бесплатно, быть полными альтруистами. И золотой середины тут нет. Многие вообще затрудняются сказать, что такое некоммерческая организация» (Интервью R5).

«Если раньше информация о нас буквально еженедельно появлялась в прессе, то теперь нам закрыли этот "кран" полностью, а мы во многих изданиях публиковались – и в региональных, и в федеральных» (Интервью R1).

Четвертая проблема – возросший объем бюрократии и административных издержек. НКО вынуждены, по их словам, «отчитываться чуть ли не каждый месяц», объем материалов ресурсных центров на тему обучения сотрудников НКО заполнению отчетности «увеличился вдвое»:

«С этого года Налоговая инспекция и Пенсионный фонд ужесточили требования к отчетности. Происходят мошеннические действия по выдавливанию НКО. У нас последние годы «нули» [прим. – в финансовой отчетности]. И мне сыплют штрафы, причем достаточно серьезные по тысяче, по три тысячи за несдачу материалов о профзаболеваниях волонтеров. У нас нет финансовой

деятельности, но тем не менее мы должны по некоторым вещам сдавать чуть ли не ежемесячно отчеты в Пенсионный фонд. Сроки постоянно меняются, они мошенничают, чтобы выписывать штрафы за несдачу отчетности» (Интервью R1).

«Абсолютное возрастание административных издержек. Причем я даже рискну сказать, что это касается не только НКО, а любой административной структуры сегодня, будь это ООО, ИП или еще что-то. Увеличивающееся количество уведомлений, штрафов за ошибку в пенсионные фонды. Как только ты берешь себе официального сотрудника, твоя отчетность растет, и штрафы за ошибку просто колоссальные» (Интервью R4).

Пятая проблема упоминается реже, но ее наличие важно для понимания современного контекста развития некоммерческого сектора: это давление на ряд организаций со стороны государства:

«В отдельных случаях мы сталкиваемся с тем, что отдельные представители органов власти видят скрытую угрозу в заявленной к обсуждению теме или в конкретной персоне, заявленной спикером дискуссии. В таких случаях мы узнаем об отдельных фактах психологического давления на участников дискуссий, «добрые советы» не посещать дискуссии. Также мы периодически сталкиваемся с административным давлением на организации, предоставляющие клубу площадки для дискуссий, которым могут поступать предупреждения «о возможных неприятностях» (Интервью R2).

В целом, в развитии сектора НКО сегодня наблюдается несколько трендов. Во-первых, благодаря разнонаправленным законам, сектор разделяется на тех, кто работает в социальной сфере и считается «общественно полезным» и тех, кто работает в конфликтной сфере защиты прав человека и экологии:

«Ведется работа по разобщению сектора. Явно, что сектор вначале подробили на правозащиту и социалку. Потом социалку подробили на тех, кто общественной пользы высокой и низкой. Такое раздробление и недоверие внутри сектора явно есть не только благодаря государству, а и благодаря определенным тенденциям создания НКО, которые создались в надежде на Президентские гранты и называются НКО, а в действительности созданы, чтобы съесть этот ресурс» (Интервью R4).

Многие организации, работающие в социальной сфере, сегодня имеют мощную поддержку со стороны государства. Помимо отдельных грантов «социально ориентированным» НКО, с 2015 года законом о социальном обслуживании введена норма о необходимости передачи НКО части регионального бюджета на социальную сферу. Это открывает новые возможности для профессиональных организаций включиться в государственную систему предоставления социальных услуг и иметь постоянный бюджет на реализацию данной деятельности. Несмотря на наличие проблем по реализации данного закона и в предоставлении государственной поддержки, социально ориентированные НКО оценивают эти шаги государства скорее положительно, чем отрицательно:

«Очевидно движение, если говорить не о правозащитных организациях, не об организациях экспертных, а об организациях, которые работают с клиентскими группами, о социальном секторе НКО, то очевидно движение к разгосударствлению социальной сферы, что связано с изменением в отношении к НКО как к поставщикам социальных услуг. Есть такое будущее, определяется дорога для достаточно большого количества российских НКО, которые оказывают услуги тем или иным группам. Они могут потихонечку вписываться в эту систему, когда они, войдя в реестры поставщиков социальных услуг, смогут рассчитывать на компенсацию через бюджет. Это нелегкий путь, это сложно, но если говорить стратегически и политически, это очень важный шаг, и я думаю, что есть определенные перспективы для организаций социальной сферы» (Интервью R3).

С другой стороны, наблюдается существенное ухудшение положения НКО, работающих в сфере защиты прав человека и экологии, которые оказались под ударом закона об «иностранных агентах». Результаты исследования показывают, что данный тип организаций сегодня сталкивается с серьезным недостатком финансирования: их деятельность стигматизирована со стороны общества, бизнес не рискует предоставлять им поддержку, а государственная поддержка достается практически единицам правозащитных организаций. В этой связи многие правозащитники и экологи были вынуждены выбрать одну из стратегий дальнейшего поведения – согласиться со статусом «иностранный агент» и существенно сократить объемы своей работы и возможности фандрайзинга, ликвидировать зарегистрированную организацию и перейти на неформальную деятельность, либо полностью перестать функционировать:

«У правозащитных организаций ситуация очень сложная. Нынешнее законодательство смотрит очень неблагоприятно на то, как они себя ведут. В большинстве своем они все-таки продолжают получать иностранное финансирование, и тогда они вынуждены тратить массу усилий на то, чтобы либо бороться со статусом «иностранных агентов», либо, скажем, если они выбирают путь несопротивления, есть такие организации, тогда у них есть определенные трудности с работой с населением и общественным мнением, которое воспринимает все-таки достаточно осторожно такие организации.

Есть у нас проблема, мы понимаем, что все это в целом вредит, конечно, имиджу. Поэтому здесь все не очень, прямо скажем, позитивно, тут скорее пока негативное идет развитие, с учетом того, что продолжают добавлять в список этих организаций новые, и есть продвижение по списку нежелательных организаций, которые также работали, пытались работать в России. Теперь нет таких возможностей... Это огорчает, что выбран путь изоляции» (Интервью R3).

Во-вторых, наблюдается рост числа ГОНГО, позиции которых усиливаются благодаря сильной поддержке их со стороны государства. Другие некоммерческие организации нередко описывают их как «имитацию» гражданского общества:

«[Наблюдается] разгон фондов и программ поддержки и замена их на имитационную подкормку своих ГОНГО... Имитация не только НКО, но и так называемых общественных палат, по сути административных, и всяких общественных советов, по сути ведомственных» (ответ на открытый вопрос анкеты).

«Есть сейчас такая тенденция, как бы это сказать, не знаю, огосударствление. Те организации – вроде как НКО, но они уже в таком тесном контакте с государством находятся, что становятся прогосударственными» (Интервью R3).

В-третьих, появляется все больше организаций, работающих в сфере патриотического или военно-патриотического воспитания, и организаций, занимающихся межнациональным и межкультурным сотрудничеством. Этот тренд объясняется появлением на федеральном и региональном уровне специальных грантов для такого рода организаций.

«Есть тенденция ухода в неполитические, безопасные темы. В частности, мы занимаемся гражданским образованием, и организации в этой сфере начинают заниматься не ключевыми вещами, а какими-то другими. Условно говоря, есть проект по городским инициативам, но если мы будем рассматривать глубже, как отстаивать интересы горожан, как отстаивать свои интересы, это уже никому не надо. Здесь будут определенные препятствия. Если бы мы захотели рассматривать демократичность и гражданственность, это бы оттолкнуло от нас школы, это сразу людей отталкивает. Организации стараются с этим не работать» (Интервью R5).

И, наконец, весь сектор некоммерческих организаций сокращается. Причиной тому являются многочисленные законодательные барьеры, сужение возможностей для фандрайзинга, рост административных издержек, общее негативное отношение и недоверие со стороны общества:

«Сектор съезжается. В период, когда было нормальное отношение к НКО и финансирование, сектор рос очень активно. Это было заметно по тому, сколько новых проектов, организаций новых интересных появляется. А сейчас все выживают (Интервью R8).

«Для многих, в особенности для тех, кто пришел с энтузиазмом в НКО, встает вопрос: а зачем? И у кого-то выгорание, просто сил и ресурсов нету, у кого-то апатия: что будет дальше, если все так будет дальше расти? Кто-то, создавая, думает: а надо ли мне это?» (Интервью R4).

Лучшие практики: как организации решают проблемы

Пути преодоления описанных выше проблем у организаций разные, однако можно выделить несколько наиболее успешных практик.

Первый путь – узкая профессионализация, которая позволяет стать востребованной экспертной организацией, имеющей свое уникальное положение в среде стейкхолдеров – органов власти, бизнеса, других ОГО. Более того, узкая профессионализация позволяет организациям получать дополнительный репутационный ресурс, влияющий на возможности получения финансирования со стороны различных грантодателей. Однако данный путь совершенствования доступен скорее опытным организациям, нашедшим свою собственную нишу:

«Профессионализм очень важен. Мы всегда шли своим путем. Мы не старались брать гранты на другую деятельность, хотя конечно могли бы. Надо сохранять, а не размывать профиль организации» (Интервью R8).

Второй вариант усиления позиции организации – формирование сети с другими ОГО, работающими в той же сфере. Это позволяет организациям усилить собственные позиции в публичном поле благодаря более сильному позиционированию в качестве коллективного актора, получить общественное признание. Наличие сети также позволяет им легко и быстро обмениваться опытом, информировать о важных событиях, получать поддержку:

«Наш уникальный опыт – это сетевая организация. Не имея какого-то центра, региональной организации выживать тяжело. Такие сети, как мы создавали, я считаю, очень важны. И гораздо проще найти финансовую поддержку на крупную организацию, чем на отдельно взятую в регионе. И гораздо легче передавать опыт, проводить сетевые тренинги, обучающие проекты. Я считаю, что наш опыт – сетевой, постоянная поддержка сети. Имея сильное ядро, мы имеем возможность обращаться и к донорам, и к партнерам, потому что орга-

низация большая, она уже известна. Это нам помогает собирать деньги. Второе, мы входили во все крупные советы. Стараемся поддерживать постоянные контакты с правозащитными организациями, когда нам необходимы юридические консультации, нам их оказывают партнеры, у нас есть и общественная поддержка. Все работает» (Интервью R8).

Третий подход – стратегическое планирование. Как известно, ОГО являются более гибкими с точки зрения реагирования на внешние и внутренние вызовы, что является их преимуществом по сравнению с коммерческими организациями. Тем не менее, это имеет и негативную сторону: находясь в процессе постоянного реагирования на текущие вызовы, организации редко строят стратегические планы собственного развития. Поэтому лидеры некоторых организаций видят необходимость построения дорожных карт развития, организации стратегических сессий и применения других методов, обычно используемых в бизнесе. Это позволяет организациям увидеть собственную перспективу развития в разрезе конкретных пошагово реализуемых задач и, в конечном счете, достигнуть поставленной цели:

«Для устоявшихся организаций важными являются вопросы стратегического планирования и осмысления себя в реальности. У многих организаций нет такого ресурса, им не хватает именно этого, средств на это, времени, возможно, профессионализма, построить пути реализации той стратегии, которую выполняет организация. Нам кажется, что такие традиционные, устоявшиеся организации нуждаются в обновлении. С точки зрения критического осмысления реальности и экономической, и социальной, и групп поддержки, и целевых групп, и, возможно, ряда других задач... Даже те организации, которые уже старые и давно работают, сегодня нуждаются в приходе новых людей с новыми идеями. Молодые люди смогут вернее выстроить работу, например, с новыми медиа, поменять подходы к управлению» (Интервью R4).

Наиболее востребованной среди ОГО является практика развития навыков фандрайзинга, что обуславливается низкой диверсификацией источников финансирования: каждая третья организация имеет лишь один источник финансирования (32%) (Корнеева 2016). Неустойчивое финансовое положение организаций заставляет их развивать навыки фандрайзинга. За последнее время отмечается рост количества образовательных онлайн и офлайн площадок по обучению навыкам привлечения денежных средств на благотворительные и некоммерческие цели. Тем не менее, структура доходов НКО остается весьма традиционной: только 1% использует краудсорсинг для получения финансирования. В целом, это означает, что обучение навыкам фандрайзинга является для российских ОГО необходимой стратегией повышения финансовой устойчивости и потенциальной точкой роста всего сектора:

«Активный фандрайзинг. Сейчас приходится организациям смотреть в разные стороны. Действительно нужно больше учиться, делать разнообразные усилия в поисках источников финансирования, не замыкаясь на каком-то привычном, многолетнем, который уже перестает работать... Нужно по-новому взглянуть на свою организацию и перетрясти стратегию, может как-то на проблемы по-новому взглянуть, подойти творчески к новым источникам финансирования и к изменению подходов к деятельности организации» (Интервью R4).

Еще один тип решений нацелен на преодоление низкого уровня информированности и доверия к НКО в обществе. Ряд организаций, выделяющих проблему общественного восприятия НКО в качестве главной, стараются повысить осведомленность людей о НКО посредством СМИ, развития собственных интернет-изданий и социальной рекламы.

Преодолеть отсутствие взаимопонимания НКО с органами власти некоторые организации рекомендуют через информирование их о ценности таких организаций:

«Надо выезжать и учить, да, мы пришли к выводу, что надо рассказывать о нас. Мы должны рассказывать муниципальным служащим, чиновникам о нашей деятельности, о том, что такое некоммерческая организация, что мы можем работать друг с другом. Надо показать ценность НКО для местного самоуправления, для бизнеса. Не только НКО рассказывать, как заниматься фандрайзингом, но и с другой стороны пойти» (Интервью R6).

Заключение

Гражданское общество и некоммерческий сектор в России сегодня сталкивается с множеством вызовов внутреннего и внешнего характера. Некоторые из них весьма типичны – это проблемы с поиском источников финансирования, бюрократизация деятельности, низкая информированность населения о деятельности НКО и низкое доверие к ним. Более сложными в решении являются внешние проблемы, связанные с нормативно-правовой базой и государственной поддержкой.

Государственная политика в России направлена на разобщение гражданского общества с помощью правового регулирования и финансовых инструментов. С одной стороны, формируется благоприятная среда для организаций, работающих в социальной сфере, с другой – принимаются ограничительные меры по отношению к правозащитным и экологическим организациям. Такие разнонаправленные действия заметны не только на законодательном уровне: многие организации чувствуют на себе и своих коллегах «две руки» государства, действующих разнонаправленно по отношению к гражданскому обществу.

В результате, гражданское общество сталкивается сегодня с проблемой внутреннего разобщения: деления на «своих» и «чужих», «нужных» и «вечно мешающих». Через усиление финансовых позиций социально ориентированных организаций и закрытие доступа к зарубежному и внутреннему финансированию для правозащитных организаций сегодня происходит реструктуризация некоммерческого сектора с большим внутренним дисбалансом. Осмысление последствий еще предстоит, однако уже сейчас можно сказать, что эти тренды в развитии гражданского общества, по мнению опрошенных представителей НКО, являются весьма устойчивыми и, скорее всего, долгосрочными.

Тем не менее, ОГО ищут решения данных проблем посредством выстраивания и расширения сетей, выхода на традиционные и новые медиа, развития профессиональной экспертизы и пересмотра подходов к стратегическому планированию и фандрайзингу.

Литература

Cook L. J., Vinogradova E. (2006) NGOs and Social Policy Making in Russia's Regions, *Problems of Post-Communism*, Vol. 53, No. 5, pp. 28–41.

Crotty J., Hall S. M. & Ljubownikow S. (2014) Post-Soviet Civil Society Development in the Russian Federation: The Impact of the NGO Law, *Europe-Asia Studies*, Vol. 66, No. 8, pp. 1253-1269.

Daucé F. (2014) The Government and Human Rights Groups in Russia: Civilized Oppression?, *Journal of Civil Society*, Vol. 10, No. 3, pp. 239-254.

Evans A. B. (2012) Protests and civil society in Russia: The struggle for the Khimki Forest, *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 45, pp. 233–242.

Fröhlich C. (2012) Civil Society and the State Intertwined: The Case of Disability NGOs in Russia, *East European Politics*, Vol. 28, No. 4, pp. 371-389.

Greene S. A. (2013) Beyond Bolotnaia Bridging Old and New in Russia's Election Protest Movement, *Problems of Post-Communism*, Vol. 60, No. 2, pp. 40-52.

Henderson S. L. (2011) Civil Society in Russia: State-Society Relations in the Post-Yeltsin Era, *Problems of Post-Communism*, Vol. 58, No. 3, pp. 11–27.

Krasnopolskaya I., Skokova Y., Pape U. (2015) Government–Nonprofit Relations in Russia's Regions: An Exploratory Analysis, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 26, No. 6, pp. 2238-2266

Ljubownikow S., Crotty J., Rodgers P. W. (2013) The state and civil society in Post-Soviet Russia: The development of a Russian-style civil society, *Progress in Development Studies*, Vol. 13, No. 2, pp. 153–166.

Nikitin A., Buchanan J. (2002) The Kremlin's Civic Forum: Cooperation or Co-optation for Civil Society in Russia? *Demokratizatsiya*, Vol. 10 Issue 2, pp.147-165.

Richter J. (2009) The Ministry of Civil Society? The Public Chambers in the Regions, *Problems of Post-Communism*, Vol. 56, No. 6, pp. 6-20.

Salamon L. M., Benevolenski V. B., Jakobson L. I. (2015) Penetrating the Dual Realities of Government–Nonprofit Relations in Russia, *Voluntas*, Vol. 26, pp. 2178–2214.

Стувоу К. (2014) Power and Public Chambers in the development of civil society in Russia, *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 47, No. 3-4, pp. 409-419.

Sundstrom L. M. (2006) *Funding Civil Society: Foreign Assistance and NGO Development in Russia*. Stanford University Press, 272 p.

Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ. Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. P1 (9)6 2016.

Министерство экономического развития РФ, Портал единой автоматизированной информационной системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. URL: <http://nko.economy.gov.ru/Statistics/rosstat?year=2013>.

Министерство экономического развития РФ. О ежегодном докладе о деятельности и развитии СО НКО, 2015.

Министерство юстиции Российской Федерации. Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx>

Министерство юстиции Российской Федерации. Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20.07.2012 № 121-ФЗ.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.05.2015 № 129-ФЗ (Закон о «нежелательных организациях»).

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» от 05.04.2010 № 40-ФЗ.

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации-исполнителя общественно полезных услуг» от 03.07.2016 г. № 287-ФЗ.

Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 № 442-ФЗ.

Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ.

Список интервью

- Интервью R1. НКО, работающая в сфере экологии, Псков.
- Интервью R2. НКО, занимающаяся клубной деятельностью, Смоленск.
- Интервью R3. НКО, занимающаяся инфраструктурной деятельностью, Нижний Новгород.
- Интервью R4. НКО, занимающаяся инфраструктурной деятельностью, Санкт-Петербург.
- Интервью R5. НКО, работающая с молодежью, Красноярск.
- Интервью R6. НКО, работающая в социальной сфере, Иркутск.
- Интервью R7. НКО, работающая с молодежью, Москва.
- Интервью R8. НКО, занимающаяся в правозащитной деятельностью, Москва.
- Интервью R9. НКО, занимающаяся инфраструктурной деятельностью, Пермь.
- Интервью R10. НКО, занимающаяся правозащитной деятельностью, Новосибирск.
- Интервью R11. НКО, работающая в социальной сфере, Томск.

Приложение: Анкета

Гражданский форум ЕС-Россия, объединяющий 159 некоммерческих организаций из стран ЕС и России, готовит свой первый Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества в 2016 году. Для этого мы собираем данные и мнения о наиболее важных тенденциях и вызовах организациям гражданского общества в разных странах ЕС и России в 2015-2016 годах. Этот опрос будет проводиться среди организаций гражданского общества в Германии, Венгрии, Польше, Испании, Финляндии и России.

Ответы будут собраны анонимно и проанализированы в обобщенном виде. На все адреса электронной почты, которые получили этот запрос, в начале 2017 года будут отправлены результаты исследования.

Мы были бы Вам очень благодарны за ответы на следующие вопросы:

1 Как на Ваш взгляд, стала ли ситуация Вашей НКО лучше или хуже за последние три года?

- Лучше
 Хуже
 Не изменилась
 Затрудняюсь ответить

2 Как Вы оцениваете общий контекст деятельности Вашей НКО с точки зрения нормативно-правовой базы, финансирования, частных пожертвований, общественного мнения, государственной поддержки, волонтерства и освещения в СМИ?

Контекстные условия	Крайне негативно 1	Негативно 2	Нейтрально 3	Позитивно 4	Очень позитивно 5	Не могу ответить
Нормативно-правовая база						
Финансирование						
Частные пожертвования						
Общественное мнение						
Государственная поддержка						
Волонтерство						
Освещение в СМИ						

3 С какими основными вызовами столкнулось гражданское общество в Вашей стране за последний год? (опишите три, каждый одним-двумя предложениями)

4 С какими вызовами столкнулась Ваша организация за последний год? (опишите три, каждый одним-двумя предложениями)

5 Нашла ли Ваша организация какие-либо интересные решения / наилучший метод для разрешения этих проблем? Кратко опишите.

6 Какова область деятельности Вашей организации?

- Защита прав человека
 Окружающая среда
 Социальная сфера
 Молодежь и образование
 История и культура
 Спорт и клубы по интересам
 Другое

- 7 Как долго действует Ваша организация?
- Менее 1 года
 - 1-5 лет
 - 6-10 лет
 - 10-20 лет
 - Более 20 лет
- 8 Сколько человек (сотрудников, волонтеров, членов) вовлечены в деятельность Вашей организации в 2016 году?
- Менее 10 человек
 - 10-50 человек
 - 50-100 человек
 - 100-200 человек
 - Более 200 человек
- 9 На каком уровне в основном работает Ваша организация? (Вы можете выбрать один-два варианта)
- Только в столице Вашей страны
 - Только в одном городе, кроме столицы
 - В сельской местности
 - На региональном уровне
 - По всей стране
 - На международном уровне
- 10 Хотели бы вы рассказать о своих лучших практиках другим НКО в России и других странах? (с помощью интервью)
- Да
 - Нет

Если да, пожалуйста, оставьте свои контактные данные, чтобы наш интервьюер мог связаться с Вами (интервью будет проводиться в зависимости от потребностей исследования). Эти контактные данные будут рассматриваться отдельно от анализа опроса.

Контакты будут рассматриваться отдельно от ответов на вопросы анкеты.

Выходные данные

Координатор проекта: Кристина Смоляниновайтэ (Kristina Smolijaninovaitė) (Секретариат Гражданского форума ЕС-Россия, Берлин)

Консультанты: Проф. Лестер Саламон (Lester Salamon) (Университет Джонса Хопкинса / Высшая школа экономики, Москва), Анна Скворцова (Центр развития некоммерческих организаций, Санкт-Петербург), Анна Севортьян (Секретариат Гражданского форума ЕС-Россия, Берлин), Вячеслав Бахмин (Москва), Ксения Браиловская (Центр независимых социологических исследований, Санкт-Петербург), Юлия Ромашенко (CAF Россия, Москва), Кристи Стувой (Kirsti Stuvøy) (Норвежский университет естественных наук, Осло, Норвегия), Анна Тарасенко (Европейский университет в Санкт-Петербурге), Анна Яковлева (Институт социологии РАН, Санкт-Петербург).

Лингвистический редактор: Виктория Копейкина

Дизайнер: Лаура Климайте

Сведения об авторах

Научный редактор

Елена Белокурова (Elena Belokurova) является доцентом факультета социологии и ассоциированным научным сотрудником Центра изучения Германии и Европы (www.zdes.spbu.ru) Санкт-Петербургского государственного университета, а также преподавателем на факультете сравнительных политических исследований Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы. В рамках разных исследовательских институтов она с 2000 года участвовала 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. Также она является директором Немецко-русского обмена в Санкт-Петербурге (www.obmen.org) и членом Координационного совета Гражданского форума ЕС-Россия.

E-mail: elena.v.belokurova@gmail.com

Глава «Измерение состояния гражданского общества в странах-членах ЕС и в России»

Андрей Демидов (Andrey Demidov) – научный сотрудник Амстердамского центра современных европейских исследований (Amsterdam Centre for Contemporary European Studies) Университета Амстердама, Нидерланды (www.accesseurope.org) – площадки для проведения исследований, обучения и общественных дискуссий по проблемам Европы, ЕС и стран-членов ЕС. Имеет степени доктора философии и магистра гуманитарных наук по политологии Центрального европейского университета в Будапеште, где также работал в качестве приглашенного преподавателя. Его исследования посвящены гражданскому обществу в Венгрии и Нидерландах. Андрей соединяет академическую работу с активным участием в работе гражданского общества, особенно по вопросам прав ЛГБТ, социального равенства и справедливости.

E-mail: A.Demidov@uva.nl

Германия

Улла Папэ (Ulla Pape) – преподаватель по тематике европейских исследований Университета Бремена, Германия (<http://www.ies.uni-bremen.de/>), в рамках междисциплинарной бакалаврской программы, объединяющей политологию, социологию и историю культуры в изучении современной Европы. До работы в Университете Бремена в 2016 году была научным сотрудником проекта «Влияние третьего сектора» (The Third Sector Impact project) в Университете Неймегена, Нидерланды. Также была старшим научным сотрудником Международной лаборатории исследований некоммерческого сектора Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики в Москве, Россия. Изучала славянские языки, историю Восточной Европы и политологию в Университете Мюнстера (Германия) и гуманитарную деятельность в Университете Гронингена (Нидерланды). В 2012 году получила степень доктора философии в Университете Гронингена, защитив диссертацию по теме «Гражданское общество и политика в отношении ВИЧ/СПИД в России». Среди ее научных интересов социальная политика, здравоохранение, развитие гражданского общества и права человека.

E-Mail: u.pape@uni-bremen.de

Испания

По Видал (Pau Vidal) – основатель и директор Обсерватории третьего сектора (Observatory of the Third Sector) в Барселоне, Испания (www.observatoritercersector.org). Имеет степень магистра делового администрирования, полученную в бизнес-школе ESADE. Являлся со-директором семи выпусков программы «Управление в некоммерческих организациях» Фонда ESADE «La Caixa» и приглашенным преподавателем стратегического планирования в Центральноамериканском университете (Сальвадор). За последние 14 лет в качестве директора Обсерватории третьего сектора руководил более чем 60 исследовательскими проектами по вопросам структуры и деятельности третьего сектора и НКО. Являлся директором и соавтором трех изданий «Ежегодника третьего социального сектора Каталонии» (2009, 2011 и 2013 годы) и двух изданий исследования Panoramic (2014 и 2015 годы). Является автором более сотни статей, эссе и докладов по различным аспектам деятельности некоммерческих организаций. Регулярно выступает в рамках курсов университетского и постдипломного образования, на национальных и международных конференциях. Помимо этого, он является членом Консультативных советов различных НКО и членом жюри Премии в защиту гендерного равенства «Аспазия».

E-mail: pau.vidal@tercersector.net

Монце Фернандес (Montse Fernández) руководит проведением исследований в Обсерватории третьего сектора в Барселоне, Испания (www.observatoritercersector.org). Она изучала социологию и статистику в Автономном университете Барселоны. Она является соавтором «Ежегодника третьего социального сектора Каталонии» (2013) и Panoramic (выпуски 2014 и 2015 годов). Она также занималась организацией досуга и интеграцией людей с инвалидностью. Одновременно она участвует в исследованиях по прогнозированию социальных потребностей, проводимых для различных муниципалитетов Барселоны. На международном уровне она также участвовала в проекте «Educação e Cidadania», разработанном фондом Passo Fundo (Бразилия).

E-mail: correodemontse@gmail.com

Бланка Сегарра (Blanca Segarra) – технический научный сотрудник Обсерватории третьего сектора в Барселоне, Испания (www.observatoritercersector.org). Закончила обучение по специальности «социология» в Университете Барселоны, имеет магистерскую степень в политологии и медиации в сообществах, а также степень магистра по государственному управлению Автономного университета Барселоны. В настоящее время пишет докторскую диссертацию. Четыре года работает в качестве научного сотрудника, изучает третий сектор. Входила в координационную группу исследования Panoramic в 2015 году, а также участвовала в других проектах по мерам социальной помощи, главным образом по организации досуговой деятельности людей с инвалидностью.

E-mail: recerca2@observatoritercersector.org

Полина Байгарова (Polina Baigarova) является соавтором (на волонтерской основе) данного Доклада в коллективе Обсерватории третьего сектора в Барселоне. Постоянно она работает в Секретариате Гражданского форума ЕС-Россия в качестве координатора программы «Правовой диалог Россия-ЕС» и сотрудника по вопросам внутренней коммуникации. Она изучала связи с общественностью, политологию, социологию и культурологию в Университетах Бремена и Эрфурта, Германия. Также она три года работала в Германском институте международных отношений и безопасности (German Institute for International and Security Affairs), проходила стажировку в Европейском парламенте в Брюсселе и участвовала в ряде исследований и общественных проектов различных научно-исследовательских институтов и некоммерческих организаций Германии.

E-mail: polina.baigarova@eu-russia-csf.org

Польша

Филип Паздерски (Filip Pazderski) – юрист и социолог, с 2010 года – политический аналитик и менеджер проектов в программе «Общество и демократия» Института общественных отношений в Варшаве (www.isp.org.pl) – ведущего польского независимого аналитического и исследовательского центра в области общественной политики, чья главная цель – способствовать общественной дискуссии по ключевым вопросам польской, европейской и мировой политики. Помимо Университета Варшавы, Филип также обучался в европейской программе подготовки магистров по правам человека и демократизации (E.MA) в Венеции, является аспирантом Высшей школы социальных исследований Института философии и социологии при Академии наук Польши. Он работает в области гражданской активности, общественного участия, качества демократии и развития социального предпринимательства; является автором множества экспертных заключений и публикаций по этим вопросам. Один из со-основателей и с 2009 года президент организации «Association for the Podlasie Land DRUMLA». Соавтор документа «Долговременная политика в области развития волонтерской деятельности в Польше», подготовленного Министерством труда и социальной политики Польши.

E-Mail: filip.pazderski@isp.org.pl

Венгрия

Булчу Хуниади (Bulcsú Hunyadi) – старший аналитик организации «Политический капитал» в Будапеште, Венгрия (<http://politicalcapital.hu/>) — ведущего независимого исследовательского, консультационного и просветительского центра по вопросам политики и аналитического центра с развитой сетью международных контактов. Он работает в организации с 2007 года, возглавляя программу по изучению радикализма, правого экстремизма и популизма. Область его интересов включает праворадикальную и популистскую аргументацию, предотвращение радикализма, антицыганских и антисемитских настроений, а также общее состояние гражданского общества и гражданское образование в Венгрии.

E-mail: hunyadi@politicalcapital.hu

Весна Вессенауэр (Veszna Wessenauer) – аналитик организации «Политический капитал» в Будапеште, Венгрия (<http://politicalcapital.hu/>) с 2015 года. Была местным организатором Генеральной ассамблеи Гражданского форума ЕС-Россия в Венгрии в 2015 году. До сотрудничества с «Политическим капиталом» проводила исследования по вопросам юридических дилемм, связанных с речевыми высказываниями, по проблемам политического насилия в интернете, состояния демократии в Венгрии и образования в области прав человека. В рамках «Политическом капитала» она проводит исследования состояния гражданского общества и отношений молодежи к демократии.

E-mail: wessenauer@politicalcapital.hu

Россия

Юлия Скокова (Yulia Skokova) с 2010 года работает в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» в Москве, Россия. В настоящее время она 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. Она проводит исследования в области некоммерческого сектора, гражданского общества и общественных движений в России.

E-mail: july.skokova@gmail.com

«Очень интересное исследование, которое ценно прежде всего анализом конкретных данных и тенденций. Для заинтересованного читателя – эксперта или гражданского активиста – оно станет уникальным материалом для размышлений и планирования своей деятельности».

Профессор Евгений Гонтмахер, член Комитета гражданских инициатив, Россия

«Исследований много не бывает. Мы рады, что Гражданский форум ЕС-Россия запустил собственный исследовательский проект. Здорово, что это межстрановое исследование, и Россия включена в этот контекст. Мы надеемся, что исследование будет продолжаться, и мы будем видеть не только ситуацию в разных странах, но и динамику этой ситуации. И хочется, конечно, чтобы эта динамика отражала позитивные и благоприятные для нашего сектора тенденции и явления.

Елена Тополева-Солдунова, директор «Агентства социальной информации», член Общественной палаты Российской Федерации

«Пространство для гражданского общества сужается во всем мире, включая Европу. Доклад представляет многочисленные доказательства того, как гражданское общество и некоммерческие организации пытаются решать новые проблемы и продолжать предоставлять площадку для активного участия и развития гражданской культуры. Настало время для Брюсселя взять на себя ответственность за поддержку гражданской культуры и гражданского общества как минимум внутри ЕС.

Профессор Аннете Циммер, профессор социальной и сравнительной политики, Университет Мюнстера, Германия

Обратная связь и участие в дискуссии

Мы будем очень рады Вашим комментариям и предложениям, особенно о том, на какие темы и страны нам нужно обратить внимание. Мы ждем Ваши комментарии и идеи по адресу: research@eu-russia-csf.org

Другие публикации Гражданского форума ЕС-Россия

Приглашаем Вас также ознакомиться с нашей серией публикаций “Что происходит в гражданском обществе” в разных странах ЕС на нашем сайте: <http://eu-russia-csf.org>

При поддержке



EU-RUSSIA CIVIL SOCIETY FORUM
ГРАЖДАНСКИЙ ФОРУМ ЕС-РОССИЯ

