

Сетевое взаимодействие некоммерческих организаций и органов государственной власти: «коммуникационный аутсорсинг»

Аннотация

Существование НКО можно назвать относительно новым явлением для российского политико-управленческого пространства. Относительная независимость НКО как политических акторов, а также повышение интереса к подобным организациям со стороны гражданского общества усложняет вопрос регулирования их деятельности. В этих условиях государству приходится прибегать не только к формальному, но и к неформальному регулированию деятельности НКО. В результате мы сталкиваемся с ситуацией, когда некоммерческие организации, оставаясь независимыми структурами, выступают как инструмент осуществления государственной политики, существуя при этом в тесном взаимодействии с государственными институтами. В статье рассмотрены проблемы построения сетевой коммуникации между государственными институтами и НКО, а также приводится анализ конкретного случая взаимодействия, в рамках которого государство «делегирует» представительство своих интересов сторонней некоммерческой организации.

Ключевые слова: политические сети, НКО, государственные институты, политическая коммуникация, группы интересов.

Автор

Петров-Нерлинг Герман Вячеславович

Студент магистратуры
факультета социальных наук
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»
(Москва, Россия)



В современном обществе в последнее время можно наблюдать стремительное возрастание роли некоммерческих организаций как основных институтов гражданского общества [11]. На практике роль, которую играют НКО в жизни страны, а также возможности и влияние, которым они обладают в том или ином государстве, стали одним из показателей уровня демократизации политической и общественной жизни в стране. Например, уровень развития третьего сектора является одним из критериев

(political participation) составления «Индекса демократии», ежегодно издаваемого журналом The Economist [13]. В западных государствах сегодня активно укрепляется тенденция в сторону расширения влияния НКО и содействия государства развитию и деятельности подобных организаций [12]. При этом некоммерческие организации в этих странах существуют как независимые структуры, которые преследуют общественные интересы и цели широких групп населения. В странах же, где демократия не присутствует или в ко-

торых демократические институты еще не получили должного развития, НКО не играют существенной роли в жизни общества [5] либо вовсе отсутствуют. При этом деятельность подобных организаций либо строго регламентируется или же вовсе пресекается правительством и государственными институтами. Из этого наблюдения можно сделать первичный вывод о том, что характер взаимодействия НКО и государственных институтов сегодня является одним из главных параметров определения уровня демократичности политической жизни и развития гражданского общества в том или ином государстве. О развитии некоммерческих организаций как института гражданского общества в России писали такие исследователи, как Воробьев С. М. [2], Киселёва А. А. [3], Бурганов А. Х. [1], Тхатель С. А. [10], Маракулина К. А. [4]. Однако современная политология не имеет однозначного суждения касательно многих факторов, влияющих на формат взаимодействия между государством и НКО.

Конечно же, сегодня правительственные структуры используют множество механизмов, помогающих наладить коммуникацию между НКО, обществом и государством; наиболее распространенными принято считать такие формы и институты политического взаимодействия, как социальный заказ, фонды местных сообществ, налоговые льготы, гранты, субсидии [10] и прочие акции, позволяющие государству обеспечивать бесперебойную работу некоммерческих организаций и верное выполнение своих функций. Тем не менее значительное количество руководителей крупнейших НКО склонны достаточно критически высказываться о современных форматах взаимодействия с властью.

Так, по результатам интервью Левада-центра было отмечено, что руководители НКО больше верят в реальность возможности наладить контакт с властью на низших инстанциях, нежели с чиновниками федерального уровня [8]. Среди основных проблем, которые существуют, также от-

мечаются повышенное налогообложение институтов гражданского общества [7] и бюрократизированный процесс регистрации НКО и общественных объединений. Закон «О некоммерческих организациях» ставит НКО в такие условия, когда все усилия уходят на поддержание существования организации, нежели на повышение эффективности ее деятельности. Тем не менее государственные структуры сближают контакты с гражданским обществом и представителями широких групп интересов. Происходит это посредством создания общественных советов при ведомствах, которые уже, в свою очередь, состоят из членов различных НКО, общественных движений и прочих представителей «третьего сектора». Чаще всего в контексте взаимодействия подобного формата формируется ситуация, когда доступ к общественным советам имеют только представители определенных НКО, которые, как правило, выстраивают коммуникацию с ведомствами на протяжении десятков лет, посредством установки неформальной связи с чиновниками, представителями ведомств и государственных институтов исполнительной, законодательной и судебной власти. (Яркими примерами могут послужить, например, представительные советы при Министерстве промышленности и торговли [9] и Министерстве образования [6].) Взаимодействие с некоммерческими организациями посредством создания совещательных структур является наиболее демократичным методом установки коммуникации в данной сфере. Представитель некоммерческой организации в этом случае может быть рассмотрен как часть сетевой интеракции, в рамках которой осуществляется обмен экономических, административных, информационных и прочих ресурсов. Взаимодействие в таких условиях может быть описано как корпоративистская сеть [14] с центральным актором, которым является тот или иной государственный институт. Равные друг перед другом представители НКО, находясь в иерархической связи

Сетевое взаимодействие некоммерческих организаций и органов государственной власти

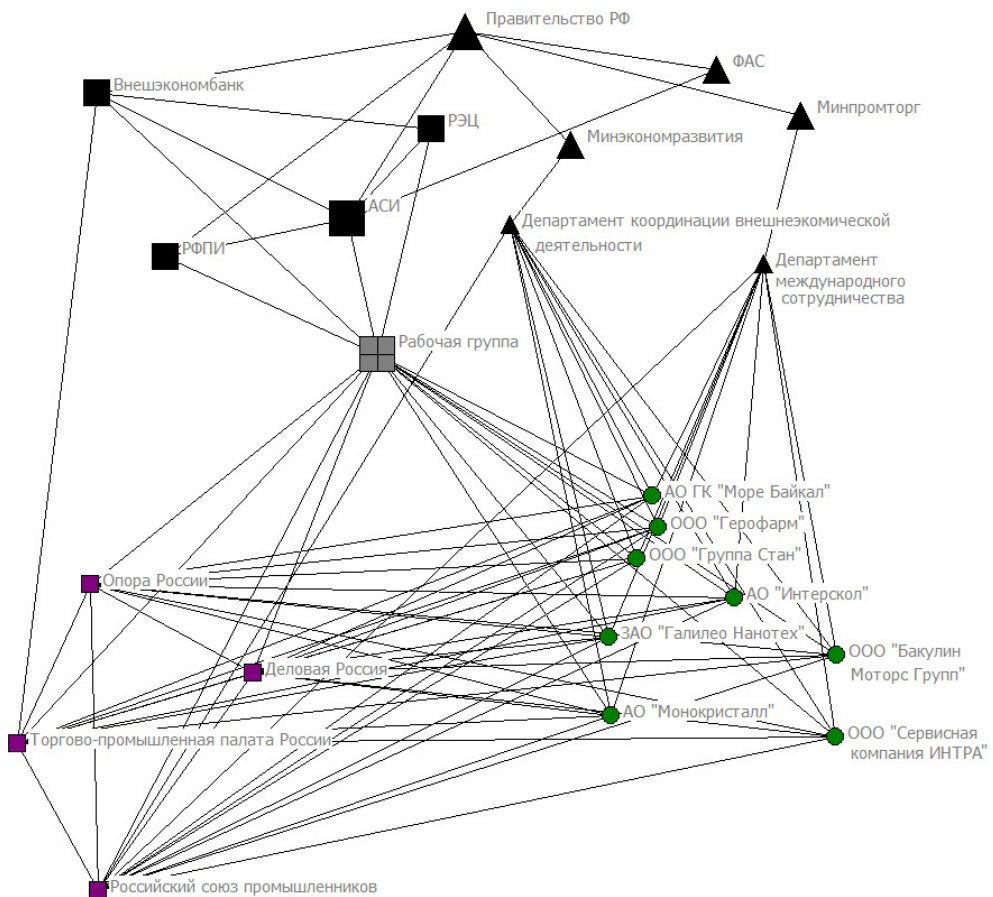
с государственным институтом, прибегают к горизонтальному взаимодействию между собой, формируя повестку дня, которая позже передается центральному актору сети. Таким образом, выстраивается линия взаимодействия государства и НКО посредством представительства в совещательных органах.

Еще один способ взаимодействия государственных институтов и некоммерческих структур заключается в создании подобных организаций исполнительными органами власти. Например, созданное по постановлению правительства РФ «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов». Подобные организации с самого начала создаются с целью выполнения конкретной функции, направленной на выполнение задач, поставленных перед ними государством. Зачастую задачи, которые ставятся перед правительственными НКО, частично совпадают с функциями тех или иных государственных институтов. В рамках подобного взаимодействия, государство «делегирует» функции правительственных институтов некоммерческим организациям. Таким образом, НКО могут выступать как полноценный инструмент реализации государственной политики. Эффективность такого подхода обусловлена тем, что отдельная формально автономная структура в любом случае будет обладать большим функционалом и большей гибкостью подходов к реализации той или иной функции государства. Также существование подобных НКО позволяет государственным институтам делегировать общение с гражданскими акторами на «аутсорсинг». Органы власти, оставаясь в должной степени закрытой структурой, получают уже агрегированные интересы от правительственных НКО, которые осуществляют все общение и взаимодействие как с акторами гражданского сектора, так и с представителями рынка. Для описания подобного взаимодействия отлично подойдет политико-экономическая сеть, построенная вокруг инвестиционной

программы, организованной автономной некоммерческой организацией «Агентство стратегических инициатив» (АСИ).

Путь построения коммуникации через открытую проправительственную структуру предстает как гораздо более активный и эффективный способ осуществления взаимодействия. Для подобных структур характерно наличие гораздо большего количества связей как с государственным, так и с гражданским сектором. При этом наблюдается устойчивая тенденция к расширению количества акторов, привлекаемых к процессу принятия решений. Организация, созданная государством, в данной конфигурации выступает как промежуточное звено между государственными и негосударственными акторами. Находясь во взаимодействии со всеми участниками сети, выступает центром медиации, агрегации интересов, а также принимает на себя роль платформы для урегулирования конфликтов и принятия решений касательно, например, распределения инвестиций или законодательства. Данное взаимодействие можно охарактеризовать как горизонтальную сеть с частично встречающимися иерархическими связями.

При этом на вершине иерархии взаимодействия находятся исполнительные органы власти, сохраняя, таким образом, влияние на деятельность правительственной некоммерческой структуры. Несмотря на то, что АСИ не является ведущей организацией данной сети, она сохраняет роль «управляющей» структуры, осуществляя преимущественно координационные и административные функции. Исходя из этого, можно охарактеризовать данную сеть как *Network Administrative Organization* [15] (сеть с управляющей организацией): все связи, задействованные в сети, являются формальными, отражены в законодательстве или в официальных сообщениях правительственных и негосударственных акторов. Модель данной сети была построена на основе открытых источников, сообще-



Сеть взаимодействия государства и АНО АСИ.

Источник: http://asi.ru/investlift/#as_excel

ний в СМИ, информационных ресурсов государственных структур и общественных движений. АСИ является главным узлом данной сети, формируя диалог бизнеса и органов государственной власти. Являясь проправительственной структурой, обладает одновременно и открытостью, и полномочностью, необходимой для построения взаимодействия с органами власти. В большинстве случаев «закрытые» для диалога с третьим сектором государственные структуры не могут отказаться от взаимодействия с данной организацией, что обеспечивает ей роль платформы, на которой интересы бизнеса и гражданских структур могут быть агрегированы и впоследствии направлены в органы госу-

дарственной власти. При этом само АСИ остается преимущественно государственным актором.

Таким образом, мы можем выделить отдельный формат взаимодействия государства и некоммерческих организаций, где НКО выступает как открытая платформа для агрегирования интересов и передачи запросов от общества государству. Государственные институты, в свою очередь, обладая инструментами контроля над НКО, хоть и сохраняют за собой возможность отклонять и игнорировать подобные запросы, почти всегда оказываются вынуждены давать определенный ответ структурам, которые так или иначе аффилированы с властью. «Коммуника-

Сетевое взаимодействие некоммерческих организаций
и органов государственной власти

ционный аутсорсинг» как способ приема общественных интересов оказывается более эффективной платформой, нежели общественные советы при правительственных ведомствах, так как НКО в гораздо большей степени открыты для взаимодействия и в подобные сети включается значительно большее количество акторов, несмотря на их изначальные позиции.

Рассмотренный в исследовании случай с Агентством Стратегических Инициатив представляет собой пример коммуникационного аутсорсинга в рамках построения диалога государства с преимущественно экономическими акторами, а также негосударственными структурами и общественными движениями, защищающими интересы бизнеса. Тем не менее описанная методика может быть применима и в построении взаимодействия государства и НКО в социальной и политико-правовой сферах жизни общества. Конечно же, организация, которая берет на себя роль платформы для агрегации интересов, не может гарантировать абсолютную беспристрастность при выбо-

ре акторов, включаемых во взаимодействие: подобные структуры в той же степени, что и государственные институты, рискуют быть подвергнуты латентному влиянию теневых акторов политики или воздействию коррупции. Однако плотное вовлечение акторов третьего сектора и высокий уровень публичности деятельности данных организаций существенно снижают подобные риски. Таким образом, мы можем выделить ряд преимуществ, которыми обладает коммуникационный аутсорсинг как технология построения взаимодействия между государством и НКО:

- снижение нагрузки на коммуникативную деятельность государственных институтов;
- повышение прозрачности процесса представительства общественных интересов;
- расширение повестки;
- увеличение количества акторов, вовлеченных в процесс формирования государственной политики.

Литература

1. Бурганов А. Х. Гражданское общество в России как сосуществование граждан // Социс. — 2000. — № 1.
2. Воробьев С. М. Гражданское общество и модернизация России // Власть. — 2009. — № 4.
3. Киселёва А. А. Роль некоммерческих организаций в формировании и развитии гражданского общества в России // Власть. — 2008. — № 5.
4. Маракулина К. А. Некоммерческие организации в политико-коммуникативном пространстве современной России.: дис. канд. полит. наук. — М., 2016. — 190 с.
5. НКО в Восточной Европе не стали серьезной силой (iq.hse.ru) [сайт]. — URL: <https://iq.hse.ru/news/177665953.html>.
6. Открытое министерство (mkrf.ru) [сайт]. — URL: https://www.mkrf.ru/about/openess_ministry/.
7. Панасенко С. В. Развитие некоммерческого сектора в России // СКГТУ, 2005.
8. Перспективы гражданского общества в России / Сост. Д. Волков. — М., 2011. [Левада-центр, 2011]. — С. 33.
9. Состав Общественного совета при Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации (minpromtorg.gov.ru) [сайт]. — URL: http://minpromtorg.gov.ru/open_ministry/public/members/.
10. Тхатель С. А. Взаимодействие государства и некоммерческих организаций как фактор формирования гражданского общества в современной России // Теория и практика общественного развития. — 2012. — № 8.

Тема номера: «Научные исследования молодых политологов»

11. Якимова Т. Б. Некоммерческие организации как основной институт гражданского общества в России // Вестник ТГПУ. — 2013. — № 12.
12. Casey J. Comparing Nonprofit Sectors Around the World // Baruch College, City University of New York. — 2016. — Vol. 6.
13. The Economist Intelligence Unit's index of democracy // The World in 2007.
14. Marsh D. Rhodes R. A. W., Policy Networks in British Government. Oxford. Clarendon Press, 1992.
15. Provan K., Kenis P., Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness Published by Oxford University Press, 2007.