

Неправительственные организации и демократизация экономики

Лилиана Проскурякова



Демократизация глобальной экономики как цель тысячелетия ООН

Постсовременное глобальное общество можно охарактеризовать как общество с транснациональной экономикой и универсализированными культурными ценностями. Одна из таких универсальных ценностей — демократия. Однако в управлении экономическими процессами, прежде всего глобальной экономикой, эта ценность утверждается медленнее, чем во многих других сферах. Сегодня здесь очевиден дефицит демократии — дефицит как институциональный, так и структурный. В институциональном плане ни один из тех типов организаций, которые сегодня во множестве регулируют экономическую глобализацию — государства, наднациональные организации, субнациональные органы власти, институты частного сектора, — не придерживается принципов надлежащего управления (*good governance*). В структурном плане в мировой политике и экономике глубоко укоренились разного рода

иерархии: государств, классов, культур, полов, рас и т.п. В результате управление глобальной экономикой обычно означает «управление *некоторых* людей», а не общества в целом. Современная глобальная экономика управляется без учета прав большинства населения планеты.

На межправительственном уровне эту опасность уже осознает ООН. Именно поэтому накануне наступления нового тысячелетия она приняла масштабную программу — «Цели развития тысячелетия» (ЦРТ). ЦРТ были разработаны ООН и одобрены 189 главами государств на Саммите тысячелетия в 2000 г. как Декларация тысячелетия. Восемь целей, достижение которых запланировано на 2015 г., выглядят амбициозными, но в принципе достижимыми. Особо выделена восьмая цель — установление глобального партнерства развитых и развивающихся стран, а также всех трех секторов общества в интересах устойчивого развития мира и достижения остальных указанных в документе целей. Сегодня ЦРТ — это программа действий для мировых лидеров по демократизации глобального экономического развития.

С точки зрения глобального развития, ЦРТ представляют собой попытку заставить глобальную экономику и ее достижения работать на благо людей всех стран мира, в особенности развивающихся и бедных стран. Таким образом, это попытка изменить неолиберальную модель экономической глобализации и заставить основных акторов и бенефициаров глобализации разделить получаемые блага и суперприбыли с наиболее нуждающимися и маргинализированными категориями населения планеты.

Ключевой компонент ЦРТ — включение транснационального бизнеса в решение задач развития и социальных проблем. Готовность сторон добиваться этой цели зафиксирована в специальном документе — *Глобальном договоре* (Global Compact), вариант которого был подписан на национальном уровне и в России. В ноябре 2001 г. во время рабочего заседания, организованного Министерством иностранных дел РФ и Российским союзом промышленников и предпринимателей (работодателей) совместно с Программой развития ООН в России (ПРООН) и представителями других институтов системы ООН, состоялась официальная презентация Глобального договора в России. А в апреле 2002 г. был создан Управляющий комитет Глобального договора в России.

В феврале 2004 г. ПРООН в России и Ассоциация менеджеров России под эгидой правительства Российской Федерации подписали соглашение о разработке первого в нашей стране *Индекса социальных инвестиций*. В июне того же года был дан старт совместному проекту «Поддержка государственно-частного партнерства в России на основе принципов Глобального договора и стратегии корпоративной социальной ответственности». Основная цель проекта — дальнейшее содействие приня-

тию российскими компаниями определенных стандартов корпоративной социальной ответственности, что позволит обеспечить большее соблюдение принципов справедливости при дальнейшем стабильном экономическом развитии.

Учитывая исключительно декларативный характер огромного количества соглашений и конвенций ООН и отсутствие обязательств стран-участников по их исполнению, Целям развития тысячелетия изначально был присвоен принципиально иной статус. ЦРТ представляют собой соглашение между крупнейшими игроками глобальной экономики: бедные страны взяли на себя обязательства по улучшению государственного управления и повышению подотчетности своим собственным гражданам, а богатые обязались в большем объеме финансировать глобальное развитие, доведя соответствующие вложения, как минимум, до 0,7% ВВП. Кроме национальных государств, обязательства по ЦРТ взяли на себя крупные международные финансовые институты — Всемирный банк, Международный валютный фонд (МВФ), региональные банки развития и члены Всемирной торговой организации (ВТО).

Для достижения ЦРТ необходимо увеличить объем помощи, направляемой на нужды развития, на 50 млрд. долл. США. Цифра вполне реалистичная. Для сравнения: только в 2003 г. государства потратили на вооружение около 900 млрд. долл.; сотни миллиардов пошли только на ведение военной кампании 2004–2005 гг. в Ираке; объем ежегодных субсидий сельскому хозяйству достигает 300 млрд. долл. За ходом реализации ЦРТ постоянно следят как институты системы ООН и лично ее генеральный секретарь, так и международные неправительственные организации (НПО). К 2005 г. более 60 стран отчитались

о реализации ЦРТ в национальном масштабе. Ведется мониторинг реализации Целей на уровне регионов.

ЦРТ опираются на концепт прав человека и разработаны для решения наиболее острых проблем развития. Свобода, равенство, солидарность, толерантность, уважение к природе и разделение ответственности находятся в центре Декларации тысячелетия. ЦРТ тесно интегрированы между собой: успех или неудача в достижении одной из целей непосредственно скажутся на продвижении в достижении других целей.

Для России Цели были адаптированы с учетом специфики социально-экономических проблем страны. Они детализированы в 24 подцелях и более конкретных показателях (ЦРТ+). Общность национальных проектов и ЦРТ+ определяется ориентацией на сокращение бедности и расширение доступа к ресурсам человеческого развития, хотя есть и некоторые различия [Киселева, Кононова 2006: 8].

Транснациональные неправительственные организации и глобальная экономика

Ведущая роль в демократизации управления экономикой и финансами на глобальном и национальном уровнях принадлежит гражданскому обществу. О сущности этого понятия много спорят, но для практических нужд достаточно, например, определения, которое дал Наблюдательный совет проекта «Индекс гражданского общества» в России: «Гражданское общество — это находящаяся по большей части вне семьи, государства и рынка арена, на которой люди добровольно активно взаимодействуют для продвижения своих и общественных интересов и общего блага».

Организации гражданского общества способны дать людям знания об экономической глобализации и о том, как она управляется, стимулировать общественные дискуссии, не позволить какой-то одной политической концепции монополизировать подход к управлению глобальной экономикой и финансами. Инициативы гражданского общества могут открыть для людей каналы и механизмы политического участия, без которого невозможна никакая эффективная демократия. Эти организации содействуют прозрачности управления на уровне как национальных органов власти, так и межгосударственных организаций, открытости институтов управления глобальной экономикой. Наконец, работа гражданского общества может способствовать большей подотчетности руководителей глобальной экономики, росту их ответственности перед теми, кем они управляют. Действия общественных организаций уже много дали для демократизации глобальной экономики, хотя могли бы дать гораздо больше [Scholte 2003: 2, 3, 15].

Развитых аналитических моделей для изучения работы некоммерческих организаций практически не существует. Тем большую ценность представляет модель, предложенная членом Глобального консультативного совета НПО при Всемирном банке М. Чирибога [Chiriboga 1999: 24–32]. Модель позволяет изучать неправительственные организации (НПО) как транснациональные политические образования, что дает немалый аналитический эффект (хотя сами НПО всячески отрицают свой политический характер).

Действия крупных международных НПО сами становятся частью процесса глобализации, на ход которой они стараются воздействовать. Такую деятельность иногда называют «глобализацией снизу»,

или *гражданской глобализацией*. В этой ситуации попытки воздействовать на международные финансовые институты и международные банки развития диктуются стремлением НПО влиять на ход и характер глобализации.

Чтобы лучше понять, каким образом НПО могут влиять на международные финансовые институты (МФИ) и международные банки развития (МБР), проведем различия между разными типами общественных объединений и органов, участвующих или участвовавших в такого рода деятельности, — различия между группами, представляющими интересы сообществ, сетями НПО, транснациональными союзами или коалициями и связующими организациями («организациями поддержки»).

Группы, представляющие интересы сообществ, — это формальные и неформальные организации, чьи создатели связаны с деятельностью МБР. Эти группы, как правило, действуют на территории стран, обратившихся в банк за кредитами для поддержки конкретных проектов или финансирования важных политических или институциональных реформ. Эти группы получают от банка рекомендации по вопросам политики или какую-то аккредитацию, позволяющую им устанавливать отношения с другими экономическими субъектами, например, с крупными корпорациями. Такие группы по интересам могут создаваться вокруг проекта или какого-либо масштабного вмешательства в экономику, а могут объединяться вокруг той работы, которую проводят для того, чтобы воздействовать на результаты действий МБР.

Сети НПО представляют собой специализированные группы активистов и/или НПО, объединенных общими ценностями или схожими интересами по конкретным вопросам (развитие, состояние окружа-

ющей среды или права человека). Они имеют четко определенные программы и, как правило, располагают формальными механизмами деятельности, координации, отчетности и некоторыми механизмами софинансирования. Далее можно провести различия между сетями, посвятившими себя одной проблеме («монопроблемными»), и сетями, занимающимися комплексом проблем («мультипроблемными»); сетями, базирующимися в странах глобального Юга и глобального Севера; сетями, действующими на региональном и на международном уровнях. Среди «монопроблемных» организаций на первом месте стоят экологические группы, а среди «мультипроблемных» — те, которые посвятили себя вопросам развития и искоренения бедности.

Особый тип организаций, играющий важную роль в проведении кампаний, — так называемые «*организации поддержки*». Их цель — усиливать потенциал других организаций, прежде всего тех, которые заняты правозащитной деятельностью, способствовать информационному обмену и создавать «форумы взаимодействия» между различными сетями или группами, придерживающимися разных воззрений. Самые известные среди них — Bank Information Center в Вашингтоне и Bank Watchers из сети Bread of the World, а также Рабочая группа НПО по взаимодействию с Всемирным банком.

Наконец, описанные выше типы необходимо отличать от *транснациональных альянсов или коалиций*, в которые могут войти несколько весьма пестрых по составу объединений, расположенных в разных странах или регионах мира и объединяющихся вокруг более или менее общих целей.

Главной характеристикой недавней эволюции политической деятельности НПО как раз и стало образование временных

крупных коалиций. Эти альянсы почти всегда возникают по инициативе какой-либо одной организации, которая стремится поддержать определенную группу общества либо противостоит какой-то политике или какому-то институту. Такие альянсы взаимодействуют с другими общественными группами или сетями, объединяют свои ресурсы, разрабатывают общую стратегию и т.д. Они налаживают контакты между разными географическими зонами и обычно ведут работу на нескольких политических аренах одновременно. В особо удачных случаях им удается создать эффективные формы социального представительства, позволяющие наладить взаимодействие между весьма разными группами, удаленными друг от друга географически и мало связанными социально. Такое представительство не обязательно является формальным: оно может сложиться в результате некоего форума, на котором разные лидеры и делегаты договариваются по поводу каких-то конкретных общих действий. Социальное представительство можно понимать двояко: и как формальное поручение или делегирование права представлять интересы того или иного общества перед государственной властью, и как результат согласованного признания объективных потребностей общества и координации работы по решению соответствующих проблем. В отношении НПО мы как раз имеем дело со вторым случаем [Leroy, Couto Soares 1998: 214].

Оценка транснациональных коалиций НПО обычно проводится по двум основным критериям: подотчетность внутри коалиции и эффективность. В данном случае под подотчетностью понимается совокупность механизмов и процедур, призванных обеспечить ответственность членов коалиции за работу в ситуации, когда они имеют

разный уровень полномочий [см.: Brown, Fox 1998]. Для этого необходимо, чтобы все члены коалиции имели право голоса, чтобы ответственность обеспечивалась на всех стадиях рабочего процесса. Нужны также механизмы, способствующие циркуляции информации и обратной связи, и механизмы корректировки стратегии, предполагающие участие всех членов коалиции.

Что касается эффективности, то она зависит от способности коалиции контролировать результаты предпринятых шагов. Для этого нужны системы мониторинга и оценки своих действий. И если результаты проекта, посвященного решению конкретной проблемы, обычно видны и понятны, то о результатах деятельности, связанной с политикой, этого сказать нельзя. В последнем случае важно не только добиться того, чтобы политика была закреплена в законах, директивах и т.п., но и удостовериться, что она реализуется на практике.

Как отмечалось в документе Всемирного банка «Вопросы и направления развития взаимодействия Всемирного банка с организациями гражданского общества» от 24 октября 2003 г., «организации гражданского общества становятся все более влиятельной силой в государственной политике и в мероприятиях по развитию». Этим изменениям способствовали процесс глобализации, доступ к телекоммуникационным технологиям, общественные изменения и более масштабная экономическая интеграция. Организации гражданского общества стали значимыми мировыми игроками в том, что касается финансирования развития. Они все больше влияют на формирование публичной политики на глобальном и национальном уровнях, берут на себя предоставление значительной части социальных услуг и реализацию других программ в области развития. Повышение

роли НПО происходило также вследствие возросшего внимания политиков и граждан к соблюдению принципов надлежащего управления и к прозрачности деятельности институтов власти.

Для тех организаций гражданского общества, которые пытаются воздействовать на политику правительств и международных органов, один из важнейших вопросов — вопрос о легитимности, то есть об их праве брать на себя те полномочия, на которые они претендуют. Работа в переговорных площадках, включая общественные консультативные советы, общественные палаты, закрытые встречи с органами власти и т.п., все чаще требует четкого артикулирования и подтверждения легитимных оснований для выполнения организацией принятой ею функции представительства общественных интересов, ее права говорить от имени гражданского общества и социальных групп. Очевидно, что легитимность подобных организаций качественно отличается от легитимности, например, властных органов. Во многом это связано с вопросом о типе представительства, о чем уже говорилось выше. Но этим дело не исчерпывается. Для легитимности такой организации крайне важно соблюдение принципов внутренней демократии, открытости информации, подотчетности своим членам и различным социальным группам.

Этот вопрос актуален для любой НПО, участвующей в диалоге с органами власти или представляющей интересы какой-то третьей стороны. Ведь вопрос о легитимности поднимается не только органами власти, участвующими в диалоге, но и коллегами по третьему сектору, оставшимися вне переговорного процесса.

Не менее актуален вопрос о легитимности и для общественных организа-

ций, работающих с международными институтами. Так, протестные акции антиглобалистов, приуроченные к мероприятиям ВТО, МВФ и Всемирного банка, вызвали неоднозначную реакцию средств массовой информации и граждан по всему миру. С одной стороны, демонстрации протеста привлекли внимание общественности, а с другой — возникли сомнения относительно того, насколько представительны организаторы этих акций. Подобная критика звучит и в адрес международных правозащитных структур.

Чем выше уровень деятельности международных общественных организаций, тем выше их ответственность за обоснование своей легитимности. Во-первых, общественным организациям необходимо продемонстрировать, чье мнение они представляют в материалах информационных кампаний, на пресс-конференциях и при использовании механизмов лоббирования. Во-вторых, международные гуманитарные организации должны доказать эффективность своей работы на микроуровне (в деревнях, лагерях беженцев, бедных кварталах) по всему миру. Многие из них сочли, что они могут подойти к первой задаче через решение последней — через успех практической «полевой» работы. Но даже в «полевой» работе международные НПО больше не могут ограничиваться простыми отчетами: им нужно осуществлять мониторинг результатов и просчитывать оценку воздействия [Malhota 1995].

В целом можно констатировать, что легитимность — это моральное и юридическое право организации выполнять свою работу, связанную с защитой и продвижением (лоббированием) общественных интересов. Более широкое определение дает применительно к международным организациям Х. Слим: «Легитимность — это особенный

статус, которым наделена организация и который постоянно рассматривается как ее неотъемлемое качество. Этот статус позволяет организации работать в соответствии с общим согласием народов, правительств, компаний, неправительственных групп по всему миру» [Slim 2002].

Поддержка структур гражданского общества со стороны международных и национальных политических институтов и социальных групп начинается тогда, когда все они, как минимум, информированы об их деятельности. Кроме постоянного распространения минимально необходимой и доступной информации, общественные объединения проводят кампании, призванные инициировать обсуждение обществом существующих проблем, изменить общественное мнение по тем или иным вопросам, привлечь к ним внимание и повлиять на органы власти. Опосредованно такие информационные мероприятия оказывают влияние и на журналистское сообщество, хотя в ряде программ журналисты являются и прямой целевой группой.

Пример хорошо подготовленных информационных кампаний демонстрирует общественная организация «Гринпис-Россия». Изменение доминирующего дискурса в СМИ, перераспределение эфирного времени телеканалов и площади печатных изданий в пользу реальных общественных проблем — один из важных показателей эффективности работы организаций гражданского общества.

Общественно значимые проблемы определяются в ходе исследований общественного мнения: социологических опросов, фокус-групп, интервью и т.п.

Многие международные финансовые институты и органы власти разных стран мира обращают самое пристальное внимание на совершенствование своей практики

взаимодействия с общественностью. Так, Международный валютный фонд в марте 2003 г. объявил о заключении договора с Центром изучения регионализации и глобализации университета г. Уорвик (Великобритания) на разработку Практического руководства для сотрудников МВФ по взаимодействию с организациями гражданского общества. В основу этого «руководства» были положены результаты анализа взаимоотношений МВФ с неправительственными организациями, деловым лобби, аналитическими центрами, профсоюзами и др.

Всемирный банк в рамках диалога в Глобальном Комитете Содействия (Joint Facilitation Committee) в январе 2004 г. инициировал обсуждение в Интернете документа «Вопросы и направления развития взаимодействия Всемирного банка с организациями гражданского общества», в котором подведены итоги многолетнего взаимодействия Банка с общественностью по всему миру.

В 2003 г. Агентство по защите окружающей среды США (US Environmental Protection Agency) после трех лет разработки, внутреннего анализа и общественного обсуждения одобрило свою Политику привлечения общественности. В 2005 г. Агентство открыло специальный интернет-ресурс, посвященный общественному участию, на котором были размещены международные публикации и другие материалы, включая ряд специализированных рекомендаций. В результате были намечены семь шагов по эффективному привлечению общественности к участию в работе Агентства:

- планирование и бюджетирование общественного участия;
- определение заинтересованных групп и групп, подвергающихся воздействию;

- рассмотрение возможностей технического и финансового содействия;
- распространение информации и реализация внешних связей;
- организация и проведение мероприятий по расширению общественного участия;
- анализ и использование вклада участников и налаживание обратной связи;
- оценка мероприятий и процессов.

Вклад российских НПО в демократизацию глобальной экономики

Сектор гражданского общества в России чрезвычайно разнообразен и во многом зависит от социально-политической ситуации в регионах, то есть от внешней среды, в которой работают организации. По состоянию на 1 января 2002 г., согласно данным Комитета РФ по статистике, в России насчитывалось 600 тыс. зарегистрированных негосударственных некоммерческих организаций (НКО). По экспертным оценкам, в российских регионах действуют, по крайней мере, столько же НПО и групп, которые по различным причинам не имеют возможности зарегистрироваться как юридическое лицо. Всемирный альянс за гражданское участие (CIVICUS) дает наиболее полную типологию НПО в методологии своего международного научно-практического исследования «Индекс гражданского общества». Наблюдательный совет проекта «Индекс гражданского общества» в России, в соответствии с методологией проекта, провел собственное исследование. В нем, так же, как и в исследовании CIVICUS, анализировалась вся совокупность зарегистрированных и незарегистрированных

организаций гражданского общества, после чего объекты исследования отсеивались согласно определенным критериям. Следует отметить, что ни один из критериев не является абсолютным. Список из 25 категорий организаций — от профсоюзов до негосударственных СМИ и НКО — был разработан для «Индекса гражданского общества» CIVICUS и адаптирован к условиям России.

В 2005 г. Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» выполнил исследование «Индекс гражданского общества, краткий инструмент оценки» [Проскуракова, Вандышева, Беляева, Бычкова 2006]. По его результатам, был сделан вывод о том, что гражданское общество, как оно представлено различными формальными и неформальными организациями, в стране относительно невелико, структура его развита недостаточно, внешняя среда неблагоприятна и влияние на политику и общество относительно слабо. Несколько более высокую оценку получили ценности гражданского общества.

В целом результаты исследования свидетельствуют о том, что российское гражданское общество находится в середине переходного этапа от стадии слабого развития к стадии развитого гражданского общества, соответствующего условиям демократии. Однако агрегированные показатели отражают средние значения для всей страны. Очевидно, что ситуация со структурой, внешней средой, влиянием и ценностями гражданского общества существенно варьируется в различных регионах и зависит от политической обстановки, социокультурных различий и других переменных.

Сильными сторонами российского гражданского общества являются коммуникации и сотрудничество внутри секто-

ра, включая межсекторные партнерства, построение коалиций, сетевые структуры и международные связи. В России существует множество межрегиональных сетевых структур гражданского общества в виде так называемых «зонтичных» организаций, хорошо формализованных и долгосрочных, и временных коалиций. К сильным сторонам можно отнести также социально-экономическую среду, развитие социального капитала в обществе, активное информирование граждан и гражданское образование.

Социально-экономическая среда не представляет серьезных сложностей для развития гражданского общества, за исключением слаборазвитой культуры доверия. Напротив, политическая и правовая среда нуждается в серьезном улучшении. По-прежнему недостаточно развиты работа на низовом уровне, мобилизация граждан и их мотивация на добровольчество. Искоренение бедности и повышение возможностей маргинализированных групп населения также не находятся в фокусе внимания гражданского общества.

Исследование выявило ряд противоречивых феноменов.

Значительная часть населения до некоторой степени вовлечена в мероприятия гражданского общества, однако это участие носит ограниченный и спорадический характер. Поэтому исследования, проведенные в российских регионах в различные временные отрезки и по разным методикам, дают противоречивые результаты относительно степени и широты гражданской активности — от 4% до 70%. Например, по данным исследования Института социального развития (август – сентябрь 2004 г.), 70% респондентов заявили, что участвовали в мероприятиях НКО, тогда как исследование демократических инициатив

Международного агентства развития США показало лишь 2% волонтеров. Следует учитывать тот факт, что отмена прямых выборов глав субъектов РФ и ограничение пространства публичной политики не способствуют повышению гражданской активности населения.

Второй «разрыв», отмечаемый многими исследователями, — это разрыв между распространенностью протестных настроений, низким уровнем удовлетворенности качеством жизни, с одной стороны, и скромным масштабом реальных протестных действий, с другой. Так, согласно исследованию общественного мнения, более четверти россиян выражают готовность поставить свою подпись под открытым письмом (петицией), но фактически когда-либо сделали это лишь 10% [Marsh 2005: 449, 554].

Третий «разрыв» заключается в том, что организации гражданского общества много и активно работают по продвижению ценностей в обществе, но их влияние на население остается ограниченным.

Четвертый «разрыв» — это разрыв между множеством механизмов диалога и взаимодействия органов власти и гражданского общества, закрепленных в федеральном и региональном законодательстве, и отсутствием соответствующего влияния организаций гражданского общества на федеральном уровне в исследованных сферах — в области бюджетного процесса, защиты прав человека и социальной политики.

Проанализировав взаимодействие международных финансовых институтов (МФИ) в мире и в России, можно выделить следующую *типологию форм взаимодействия МФИ с российскими НПО*.

Консультации. Цель консультаций — выяснение мнения различных социальных акторов по ключевым вопросам

деятельности международных организаций для ее последующей оптимизации, повышения эффективности управления и реализации программ/проектов (принятие и одобрение населением результатов этих программ/проектов рассматривается как залог успешности).

Консультации с заинтересованными сторонами проводятся с целью выявления сторонников и противников того или иного политического документа или проекта/программы. В список таких заинтересованных сторон для России могут входить структуры законодательной и исполнительной власти разных уровней, организации частного сектора, общественные объединения, социальные группы общества, политические партии и др.

Очевидно, что перечисленные социальные акторы могут оказывать неодинаковое влияние на обсуждаемый вопрос, однако возможность влияния не должна служить единственным критерием учета или неучета мнения данного социального актора. Поскольку программы и проекты международных финансовых институтов направлены на решение вопросов социально-экономического развития страны в целом (например, борьба с бедностью, достижение устойчивого общественного развития), чрезвычайно важно, чтобы все основные противоречия между заинтересованными сторонами были разрешены на ранних этапах реализации программы/проекта.

Консультации с общественностью проводятся только с одним из секторов общества — формальными и неформальными организациями и группами гражданского общества. Как правило, в ходе таких консультаций обсуждаются политические документы, программы/проекты, которые напрямую и в значительной степени затрагивают интересы больших социальных

групп (например, когда речь идет о программах переселения или о доступе к информации о деятельности международной организации).

Создание и обеспечение деятельности общественных консультативных советов и совместных рабочих групп.

Общественные консультативные советы создаются самими международными организациями и, как правило, работают на постоянной основе, включая регулярное проведение встреч и обсуждений текущих и планируемых программ/проектов. Общественные консультативные советы заменяют часть необходимых консультаций по документам и программам/проектам и служат постоянным источником информации о мнении различных социальных групп общества (хотя это не исключает проведения при необходимости отдельных консультаций вне совета). В идеале Общественный совет должен быть сформирован с учетом регионального и возрастного баланса, а также включены представители прочих значимых социальных групп.

Важная функция общественных советов — представление интересов и проблем, волнующих определенную группу населения. Общественная организация или общественный активист, являющийся членом Общественного совета, может представлять позиции и интересы членов или бенефициаров организации по обсуждаемым вопросам. Кроме того, позиция члена Общественного совета может базироваться на результатах исследования общественного мнения.

Характерными чертами Общественного совета являются открытость его работы, четкие и понятные функции отбора и замены членов, демократические механизмы руководства и принятия решений и, наконец, подотчетность различным группам общества.

К консультативным советам при-
мыкает такая форма взаимодействия, как
рабочие группы, которые формируются из
числа представителей заинтересованных
сторон, ответственных министерств и ве-
домств и международных организаций.
Деятельность (цели и задачи) рабочих групп
ограничена определенными временными
рамками. Их состав и порядок работы ре-
гулируются положениями и другими норма-
тивными актами.

Изучение общественного мнения.

Если международная организация по тем
или иным причинам не может использовать
собранные государственными и негосударст-
венными организациями данные исследо-
вания общественного мнения, она прово-
дит такое исследование самостоятельно.
Такое обследование может производиться
с использованием качественных, количест-
венных или комбинированных методов при
неоспоримом преимуществе последних.

**Общественная и/или независимая
экспертиза программ/проектов.** Обще-
ственная и/или независимая экспертиза
проектов/программ проводится с целью
получения альтернативного заключения об
их сильных и слабых сторонах в интересах
повышения эффективности управления и
реализации программы/проекта, а также
отслеживания прогресса в реализации и
постпроектной оценке.

Финансирование. Договор на *пря-*
мое финансирование заключается напря-
мую между международной организацией
и организацией гражданского общества.
Прямое финансирование может осущест-
вляться в форме договоров подряда, про-
грамм предоставления грантов, а также
через различные фонды, созданные при
поддержке международной организации.

Несмотря на многочисленные пре-
имущества прямого финансирования, с

ним связан и ряд сложностей. Речь идет, в
частности, о попадании грантополучателей
в финансовую зависимость от междуна-
родной организации и, как следствие, об
ограничении их возможностей выражать
критическую позицию по отношению к про-
граммам/проектам данной международной
организации.

Косвенное финансирование осущест-
вляется из средств, предоставленных меж-
дународной организацией. Договор в этом
случае заключается между националь-
ным или региональным органом власти
и организацией гражданского общества.
Преимущества данной схемы заключаю-
тся в установлении прямого взаимодейст-
вия российских акторов, а возможным
недостатком является выделение такого
финансирования на внеконкурсной основе
или с использованием квази-конкурсной
процедуры.

**Информирование общественности
и распространение информации.** В со-
ответствии с Политикой раскрытия ин-
формации о деятельности организации,
информирование общественности является
элементом связей с общественностью (PR)
и важной составной частью взаимодействия
с обществом. Оно делает организацию и ее
работу видимой и понятной для граждан
России. Такую информацию должна рас-
пространять не только сама организация,
но и структуры гражданского общества,
осуществляющие мониторинг и анализ
программ/проектов международной ор-
ганизации.

**Организация специальных нефор-
мальных встреч для обмена мнениями.**
Международные организации проводят
неформальные встречи по мере необходи-
мости. Такие встречи являются элементом
лоббирования (адвокатирования) между-
народных организаций со стороны обще-

ственных объединений. В ходе неформальных встреч могут обсуждаться вопросы, представляющие взаимный интерес для обеих сторон, однако информация о таких мероприятиях и обсуждаемых на них темах, как правило, остается закрытой.

Организация общественных слушаний. Общественные слушания проводятся по результатам индивидуальных или общественных консультаций либо проектов, реализуемых организациями частного сектора, в финансировании которых принимали участие международные институты (ЕБРР и МФК). На слушания могут быть вынесены результаты уже реализованного проекта (постпроектная оценка). Роль региональных органов власти в подготовке и организации слушаний крайне важна, а участие представителей исполнительной власти, задействованных в проектах международных организаций, представляет особую ценность.

Имитационные модели общественного участия или квази-механизмы общественного участия, как правило, создаются МФИ и органами государственной власти разных уровней для демонстрации демократических механизмов влиятельным субъектам международной политики, критически настроенным ОГО, а также

различным заинтересованным социальным группам.

К квази-механизмам общественного участия можно отнести взаимодействие с «общественными организациями», созданными и полностью финансируемыми самими органами власти (квази-общественные объединения), финансирование таких общественных объединений закрытыми и/или ангажированными грантодателями и т.д. Такие механизмы «общественного участия» оказываются не только малоэффективными, но и оттягивают на себя большие денежные, человеческие и другие ресурсы. При этом ни к какому реальному улучшению они не приводят, а, напротив, могут вызывать непрогнозируемые негативные последствия (протестные кампании, волны публикаций в западных СМИ и т.д.).

Имитационные модели общественного участия, создаваемые органами власти, могут быть предназначены для «внешнего потребления», то есть ориентированы на экономически развитые государства и межгосударственные институты. В качестве примера можно привести Совет неправительственных организаций при Межпарламентской группе Российской Федерации, созданный для экспертизы социально значимых законопроектов.

п р и м е ч а н и я

Киселева Е.С., Кононова В.Ю. 2006. Цели развития тысячелетия и национальные проекты — стратегический выбор России. М.

Проскуракова Л., Вандышева Е., Беляева Н., Бычкова Е.

2006. Оценка состояния гражданского общества в России (2005). Индекс гражданского общества (краткий инструмент оценки) в Российской Федерации // Фабрики мысли и центры публичной политики: исследо-

вательская функция / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма.

Brown D., Fox J.

1998. Accountability within Transnational Coalitions // Fox J., Brown D. The Struggle for Accountability. N.Y.

Chiriboga M. 1999. NGOs and the World Bank: Lessons and Challenges // Montreal International Forum. Vol. 1, № 1.

Leroy J.P., Couto Soares M.C. 1998. Conclusoes: Os Desafios para a Construcao da Participacao da Cidadania // Leroy J.P., Couto Soares M.C. Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios. Rio de Janeiro.

Malhotra K. 1995. The Changing Roles and Accountabilities of NGOs in the New World Order: A Discussion Paper. 1st Draft, November.

Marsh Ch. 2005. Orthodox Christianity, Civil Society and Russian Democracy // «Demokratizatsia», vol. 13, № 3.

Scholte J. 2003. Democratizing the Global

Economy, the Role of Civil Society: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/projects/englishreport.pdf>

Slim H. 2002. By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-Governmental Organizations // «Journal of Humanitarian Assistance of the International Council on Human Rights Policy», 10–12.01.