

М.Б. Горный

## Коалиции неправительственных организаций<sup>1</sup>

### Назначение коалиций

Зачем нужно объединяться общественным организациям? Приведем здесь наиболее часто встречающиеся в литературе варианты ответов.

Коалиции создаются с целью:

- лоббирования интересов общественных организаций во властных структурах (например, лоббирование новых законов, финансовых льгот);
- более эффективной реализации своей миссии (коалиции организаций со сходными миссиями – инвалиды, экологи, правозащитники, благотворительные организации, организации культуры и т.д.);
- решения конкретной общей задачи, проведения конкретного мероприятия (например, совместная заявка на грант, совместный семинар);
- объединения ресурсов для взаимопомощи (юридические консультации, образовательные центры, средства массовой информации);
- объединения функций (для подготовки кадров, сбора средств);
- создания атмосферы сотрудничества, партнерства (формирование коалиции является целью само по себе).

На семинарах «Стратегии» в Пскове и Петрозаводске сформулирована еще одна цель создания коалиции: содействовать социальному партнерству и воспитывать общество в духе социального партнерства.

Дадим выдержку из недавнего исследования коалиций<sup>2</sup>: «...Коалиция помогает НКО удовлетворить как внутренние, так и внешние интересы. Например, среди внутренних задач можно назвать обмен ресурсами, обмен опытом и знаниями. Среди внешних задач можно упомянуть такие, как лоббирование законов; продвижение и защита интересов определенных групп; проведение более убедительных и массовых совместных событий и акций; совместное получение ресурсов и т.д.». В данной статье мы будем неоднократно обращаться к этому исследованию (далее – Исследование).

Обобщая, можно сформулировать, что целью объединения является более эффективное достижение общих целей всех участников через сложение усилий и расширение возможностей каждого, при этом реализуются также и конкретные цели каждого из участников объединения.

При создании объединения необходимо учитывать, кроме преимуществ, и некоторый риск участия в коалициях: члены-участники коалиции могут,

<sup>1</sup> Настоящая статья написана на основе текста: Горный М.Б. Коалиции неправительственных организаций (организаций третьего сектора) // Гражданское общество в поисках пути / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Борвик, 1997.

<sup>2</sup> Исследование успешного опыта самоорганизации НКО. Аналитический отчет 30.06.2012 СПб БОО «Центр развития некоммерческих организаций».

например, связаться с недобросовестными партнерами, ухудшить климат в своей собственной организации. Степень этого риска во многом определяется условиями, при которых создается коалиция, мотивацией участия в ней, ее формами и видами.

### Процесс создания коалиций, их виды и формы

Итак, чтобы образовалась коалиция, необходимы определенные условия:

- наличие общих целей, общих проблем;
- понимание того, что эти проблемы эффективнее решать объединившись;
- наличие конкретных людей, готовых выполнить организаторские функции.

Предположим, что все эти условия соблюдены. Тогда порядок создания коалиции будет включать в себя следующие этапы:

- образование инициативной группы;
- формулировка целей;
- определение возможных участников;
- выработка декларации и подписание соглашения;
- начало работы (взаимное информирование о ресурсах, возможностях и потребностях).

Коалиции стали появляться в России после принятия основных законов, регулирующих деятельность НКО в 1995–1996 гг.

Рассмотрим пример образования коалиции петербургских организаций «В поддержку 3-го сектора». В мае-июле 1994 г. на семинарах обсуждались вопросы создания коалиций, и там же образовалась инициативная группа из пяти человек, представляющих четыре организации: центр «Стратегия», благотворительное общество «Невский Ангел», фонд «Интерлигал» и коалиция национальных, правозащитных организаций Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Инициативная группа образовалась в первую очередь благодаря тому, что четверо участников были знакомы друг с другом задолго до данных семинаров, все они участвовали в процессе демократизации общества в конце 1980-х — начале 1990-х гг. и были симпатичны друг другу. Общей целью было поставлено представление интересов своих НКО перед властями города. Отметим здесь, что данная цель для этих организаций была выбрана естественно: миссии организаций различались очень сильно. Участники понимали, что лоббировать интересы НКО во властных органах легче вместе, чем поодиночке, конкретные люди, имеющие организаторский опыт, нашлись. К началу октября 1994 г. декларация и соглашение были подготовлены, а 14 октября 1994 г. коалиция «В поддержку 3-го сектора» была образована и просуществовала до дефолта 1998 г. В конце 1996 г. к коалиции присоединился Балтийский гуманитарный фонд. Первым шагом в совместной работе стал документ об

имеющихся ресурсах, которые участники готовы предоставить в распоряжение друг друга, и потребностях, в которых нуждаются участники: центр «Стратегия» предоставлял оргтехнику, базы данных, «Невский Ангел» — помещение и т.д.

А вот более современные примеры, взятые из Исследования.

**Некоммерческое партнерство «Благотворительное собрание “Все вместе”»** (далее — Партнерство), объединяющее московские благотворительные и волонтерские организации, существует с 2007 г., зарегистрировано в 2009 г. Объединились в коалицию для более эффективного представления интересов своих членов (столичных НКО) вовне.

**Объединение свободных организаций «Голос женщин»** — коалиция некоммерческих негосударственных организаций женщин Санкт-Петербурга (далее — «Голос женщин»). Осуществляет деятельность с 2011 г. Существовала конкретная проблема женщин, пострадавших от трудовой дискриминации. Ряд женских организаций взял на себя обязанность добиться законодательного изменения порядка выплаты пособий по беременности и уходу за детьми. Эти организации впоследствии стали ядром Объединения.

**Совет гражданских организаций Архангельской области** (далее — Совет) существует и работает с 2010 г. Главной причиной объединения стало создание площадки для эффективного взаимодействия НКО. Для достижения этой цели в свое время был создан общественно-дискуссионный клуб лидеров НКО. На его основе образовался Совет гражданских организаций. Сегодня Совет стал некоей альтернативой Общественной палате именно для Архангельской области. Еще одной причиной объединения стала необходимость координирования усилий членов: будучи представителями разных общественных комитетов, участники нуждались в структуре, позволяющей исключить разногласия и разногласия при принятии решений.

Таким образом, Совет позволил своим членам выработать единую политику во взаимоотношениях с государственными органами.

**Координационный совет НКО Пензенской области** (далее — Совет ПО) работает с 2001 г., зарегистрирован в 2002 г., возобновил деятельность в 2010 г. В 2001 г. основными мотивами создания Координационного совета стали необходимость обмена опытом по развитию организаций и выработка моделей их взаимодействия с властями. После выхода закона об общественных палатах члены совета вошли в состав нового органа, где со временем были замещены людьми, которые не имели никакого отношения к работе общественных организаций.

В 2010 г. по инициативе руководителей трех общественных организаций Совет ПО был возрожден на основе отредактированных старых уставных документов, в которые были внесены поправки, непосредственно касающиеся ужесточения требований к приему в совет новых членов. Основной задачей совета по-прежнему оставалось представление консолидированной позиции

общественных организаций-членов совета по различным актуальным вопросам.

**Коалиция НКО Нижегородской области** (далее — Коалиция НО) существует с 1999 г. Коалиция НО возникла на основе регионального клуба лидеров НКО. Клуб всегда представлял собой своеобразную информационную площадку, где собирались представители НКО и других общественных институтов для обсуждения важных для них вопросов. Клуб же стал основой и для другого объединения — Ассоциации НКО «Служение», которая успешно действует в Нижегородской области с 1995 г. и является юридическим лицом.

Коалиция юридическим лицом не является и активизируется только тогда, когда необходима реакция на проблемы, возникающие извне. Иначе говоря, Коалиция оформляется в условиях, требующих консолидации усилий НКО, их согласованных и/или совместных действий.

**«Сеть специалистов»** (далее — Сеть) существует более 10 лет, не является юридическим лицом, объединяет НКО по всей России, работающие с детьми-сиротами. В первую очередь ядром Сети двигает желание изменить ситуацию с детьми и с детским сиротством в России. Вторая причина, побуждавшая специалистов Сети к объединению, — необходимость развивать качественные услуги и потребность в системе подготовки кадров, в которой нуждаются и государственные структуры, и некоммерческий сектор.

Третьим объединяющим фактором стала потребность развития рынка услуг в этой области.

И наконец, пример не из Исследования, а из современной жизни Петербурга. В 2010–2011 гг. городские НКО разработали законопроект о взаимодействиях НКО и власти. В нем развивалась модель социального партнерства, проект прошел общественное обсуждение, был одобрен, органы власти на словах поддержали законопроект, а на деле выступили против. Городские организации объединились и создали коалицию, название которой говорит само за себя: «За гражданское участие в принятии решений и системную поддержку НКО» (далее — Коалиция). Коалиция создана 10 некоммерческими организациями весной 2011 г. Причиной создания Коалиции стало отсутствие площадки диалога НКО и власти: с 2011 г. практически прекратил свою деятельность Координационный совет по взаимодействию с НКО при правительстве города, более или менее эффективно выполнявший эту функцию. Из 10 НКО, образовавших Коалицию, 8 входили в Координационный совет. Поводом же послужило то, как готовился, обсуждался и принимался петербургский закон о поддержке СО НКО. Обсужденный и на словах одобренный законопроект, разработанный НКО, даже не был внесен на рассмотрение Законодательного Собрания города. Рассматривался втайне от горожан проект, подготовленный фракцией «Единая Россия» городского парламента. Проект готовился и был принят в невероятной спешке, практически без обсуждения. В результате городской закон оказался гораздо хуже федерального аналога. Естественно, что

городские НКО такое положение вещей не устраивало, и они организовали Коалицию.

Рассмотрим теперь, какими бывают коалиции.

По своему статусу коалиции бывают неформальные, претендующие на формальность и формальные.

Неформальные коалиции не имеют ни юридической формы, ни юридического статуса (не зарегистрированы, и нет никаких документов, регулирующих взаимоотношения внутри коалиции). Как правило, это временные объединения, по личным интересам (создание атмосферы сотрудничества), по ситуации (например, против того, чтобы НКО платили такие же налоги, как и коммерческие организации).

Коалиции, претендующие на формальность, не зарегистрированы, не имеют статуса юридического лица, однако подписали договор или соглашение между участниками, регулирующее отношения между ними. Самый яркий пример — Коалиция в поддержку 3-го сектора.

Формальные коалиции — это объединения, зарегистрированные в органах юстиции, имеющие статус юридического лица, расчетный счет и т.д. В качестве примера таких объединений можно привести Партнерство, Совет ПО.

По территории их функционирования различают местные и национальные коалиции. При этом местные организации могут быть территориальными отделениями национальных. В Санкт-Петербурге, кроме этого, имеются районные коалиции, городские коалиции и районные отделения городских. Практически все национальные объединения расположены в Москве. В Санкт-Петербурге работают: Петербургское правление всероссийского общества слепых, Санкт-Петербургское отделение российской ассоциации работников социальных служб и др.; территориальные отделения национальных коалиций — Ассоциация организаций социальной помощи, Городская ассоциация общественных объединений детей-инвалидов и др.; городские коалиции: коалиция «За гражданское участие в принятии решений и системную поддержку НКО».

По времени существования коалиции разделяются на постоянные и временные. Временные коалиции, как правило, неформальные, своей целью ставят осуществление конкретного мероприятия (проведение совместной конференции); после достижения цели они прекращают свое существование.

По сфере деятельности коалиции делятся на однопрофильные, объединяющие организации со сходными миссиями, и многопрофильные, в которые входят НКО из различных областей 3-го сектора. Примеры однопрофильных петербургских коалиций: ассоциация комитетов общественного самоуправления — действует в сфере организации местных сообществ; общества инвалидов, многодетных семей и др. — самопомощь; Сеть; Партнерство; «Голос женщин» и др.

Примерами многопрофильного объединения служат петербургская Коалиция, Совет, Совет ПО, Коалиция НО и др.

### Деятельность коалиций

Деятельность коалиций должна определяться их целью или миссией. Рассмотрим здесь ряд конкретных примеров работы коалиций.

Наиболее интересный, на наш взгляд, пример деятельности многопрофильной Коалиции.

Главной своей целью Коалиция в поддержку 3-го сектора ставила осуществление конструктивного взаимодействия с властями города. Коалицией подготовлен и проведен цикл встреч с руководителями мэрии Санкт-Петербурга.

С февраля 1995 г. по конец 1996 г. прошли встречи НКО: с депутатами Законодательного Собрания; с начальником управления по связям с общественностью; с членом Правительства Санкт-Петербурга, начальником управления юстиции; с руководством комитета мэрии по социальным вопросам; с начальником Государственной налоговой инспекции по Санкт-Петербургу; с первым вице-губернатором Санкт-Петербурга, председателем финансового комитета Администрации Санкт-Петербурга. По мнению лидеров НКО, встречи с руководством города помогают обеим сторонам лучше понимать друг друга и содействуют развитию гражданского общества. Имеются и конкретные результаты встреч:

- в результате встречи в Законодательном Собрании была сформирована рабочая группа с участием представителей НКО по разработке закона города о льготном налогообложении НКО, занимающихся благотворительностью;

- в результате встречи с председателем финансового комитета к проекту бюджета города были поданы поправки НКО, которые внесли депутаты Законодательного Собрания и которые были приняты.

Обратимся к более современным примерам, взятым из Исследования.

**Партнерство.** Главным своим достижением участники Партнерства считают преодоление конкуренции среди благотворительных НКО за донорские средства. Теперь организации, входящие в Партнерство, работают вместе и помогают друг другу, в т.ч. и финансово.

Вторым важным достижением члены Партнерства называют то, что они научились принимать совместные решения, основываясь на выявлении общих интересов, тогда как раньше это представляло для них серьезную проблему.

При объединении создан экспертный совет, основной задачей которого является донесение экспертного мнения о деятельности благотворительных организаций до широких кругов населения путем общения с представителями СМИ.

Представители объединения обязательно участвуют во всех мероприятиях, которые предлагаются профильными министерствами и Общественной пала-

той, во всех формальных и консультативных советах, что является принципиальной позицией объединения.

**«Голос женщин».** Успехом объединения стали:

- принятие Постановления Правительства Российской Федерации о прямых выплатах работающим матерям, что дало женщинам возможность получать пособия, минуя работодателя;

- принятие закона о бесплатной юридической помощи беременным женщинам на региональном уровне;

- увеличение на региональном уровне пособий отдельным категориям матерей (матерям детей-инвалидов с 1200 до 10 000 рублей в месяц).

- «Марш матерей-избирательниц». При подготовке к Маршу лидерское ядро объединения распределило сферы ответственности между его членами. Был назначен ответственный за составление ведомости акции, в которой учитывались все аспекты ее проведения. Далее, получив свои специализированные задания, лидеры организаций уже самостоятельно распределяли роли и зоны ответственности в своих организациях, оперируя уже собственными ресурсами.

**Совет.** Участие в Совете позволило его членам совместное отстаивание позиции организаций по закону «О взаимодействии органов государственной власти Архангельской области и общественных объединений», который принимался после Федерального закона «О поддержке СО НКО». Сейчас члены Совета совместно продвигают вопросы, связанные с благотворительностью.

Совет является ресурсным центром и фокусирует свою работу на создании условий для успешной деятельности НКО.

**Совет ПО.** Одним из направлений деятельности совета является работа по увеличению прозрачности в распределении средств, направленных на поддержку НКО, из бюджета Пензенской области.

Кроме этого, совет проводит взаимный аудит различных общественных организаций по финансовой и отчетной документации.

Совет ПО проводит гражданские ассамблеи, на которые кроме членов совета приглашаются представители других общественных организаций и органов власти. На ассамблеях обсуждаются проблемы ЖКХ, борьба с коррупцией, вопросы распределения денег среди некоммерческих организаций, экологические и другие проблемы.

Деятельность Координационного совета принимается во внимание местными органами власти. Членов совета приглашают на заседания различных комитетов. Мнение совета учитывается при принятии решений. Например, в результате работы совета была отменена незаконно введенная местными органами ЖКХ корректировка стоимости горячего водоснабжения.

**Коалиция НО.** В 2006 г., когда в Госдуме инициировали законопроект «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций», который ужесточал

меры контроля над деятельностью некоммерческих организаций, предусматривающий, в частности, обязательность регистрации для инициативных групп, Коалиция НО сделала все возможное для того, чтобы внести изменения в федеральный законопроект.

Наибольших успехов Коалиция НО добилась на региональном уровне: принятые законодательные нормативные акты — закон о социальном заказе, закон о благотворительной деятельности и закон о государственной поддержке некоммерческих организаций — стали результатом экспертного вклада Коалиции НО.

**Сеть.** Сеть дает возможность специалистам взаимодействовать в рамках конкретных проектов по профилактике сиротства и семейному обустройству детей. Совместные действия специалистов влияют на эффективность работы по разработке и совершенствованию социальных услуг, касающихся сиротства, с профильными социальными институтами. В совокупности действия Сети направлены на формирование парадигмы сиротства и отношения к нему в стране.

И теперь пример из современной жизни 3-го сектора Петербурга. Коалиция стала признанным и городскими НКО, и властями центром обсуждения и принятия согласованных решений, касающихся НКО (своего рода элитой городского 3-го сектора). В собраниях Коалиции принимают участие более 100 реально работающих организаций города.

Важной вехой во взаимоотношениях 3-го сектора и административной элиты города стал юбилейный 10-й форум «Социальный Петербург» (далее — Форум) 16 декабря 2011 г. Начиная с 2000 г. ежегодно проводится форум НКО «Социальный Петербург», и каждый раз органы власти оказывали финансовую и иную материальную поддержку в организации и проведении форума. Юбилейный 10-й форум организован и проведен силами и средствами самих НКО, причем координировали усилия организаций члены Коалиции. Органы власти отказались поддерживать Форум, решили «наказать» городские НКО за излишнюю самостоятельность, главным образом связанную с деятельностью Коалиции. Естественно, что основным вопросом Форума был вопрос отношений с властями, влияние на них организаций 3-го сектора. На Форуме образованы рабочие группы, которые действуют и сегодня. 3-й сектор города показал, что может самостоятельно и успешно решать проблемы без участия администрации.

Следующий 11-й форум («Социальный Петербург — Новые идеи» — декабрь 2012 г.) уже готовился при финансовой поддержке и активном участии властей. В ноябре 2013 г. прошел 12-й форум. Содержательное наполнение обоих мероприятий готовилось Коалицией.

В ответ на прокурорские проверки, проходившие в городе весной 2013 г., 11–12 июня Коалиция организовала День открытых дверей НКО. Девизом стал лозунг «Проверяй, но доверяй». Свои двери для всех желающих открыли

38 городских НКО, которые приняли за эти дни более 1200 жителей. Посетители знакомились с работой организаций, с их источниками финансирования, с отчетностью. Органы власти присылали своих представителей в основном в НКО социальной направленности. Особый интерес проявили такие организации, как Центральный государственный архив, петербургский омбудсман и его аппарат. Мероприятие освещалось в СМИ (30 материалов), в т.ч. на телевидении. Интересно отметить, что телевизионщики просили не произносить слов НКО во время передачи. На собрании Коалиции по итогам Дня открытых дверей решено сделать такие мероприятия регулярными и проводить их два раза в год.

### Проблемы коалиций

Проблемы в деятельности коалиций воспроизводят и усиливают проблемы входящих в них НКО. Основные проблемы НКО: финансовые, взаимоотношения с властями, взаимоотношения внутри НКО. Финансовые проблемы приводят к тому, что такие НКО, которым предоставлены налоговые льготы (инвалиды, особенно слепые, афганцы и др.), начинают образовывать коммерческие предприятия, получать прибыль и, как следствие, попадать под влияние криминальных структур (недавние разборки в руководстве всероссийского общества афганцев, предприятия общества слепых занимались махинациями с видеотехникой и т.д.). В конечном итоге это приводит к распаду коалиции, а затем к превращению некоммерческой организации в коммерческую. Взаимодействие с властями и сотрудничество с ними сильных НКО и их коалиций ведет к тому, что лидеры НКО переходят во властные структуры, в результате распадаются сначала коалиции, а затем и НКО. Наконец, проблема взаимоотношений внутри коалиции наиболее часто приводит к ее распаду (коалиции разного рода благотворительных организаций в Санкт-Петербурге благополучно распадались, не проработав и месяца в течение 1992–1995 гг.). Это лишнее доказывает отсутствие традиций гражданской активности в современной России.

Нельзя обойти вниманием проблему членства, проблему регистрации в качестве юридического лица, проблему руководящих органов.

Проблема названия напрямую связана с проблемой членства. Суть дела состоит в том, кто может стать участником такого объединения (организации и физические лица, только организации, только организации и их объединения, только юридические лица). Название коалиции «движение» предполагает отсутствие фиксированного членства. Санкт-Петербургский опыт показывает, что движения в нашем городе существуют недолго («Демократическая Россия», «За демократические выборы» и т.д.), и более того, через некоторое время ими начинают командовать не самые подходящие люди. По результатам опросов в Пскове и Петрозаводске можно судить, что наиболее приемлемым

представляется фиксированное членство из организаций, их объединений и физических лиц.

Проблема регистрации напрямую связана с будущей деятельностью коалиции: будет ли у нее постоянный штат, финансовая деятельность и т.п. Если да, то регистрировать в качестве юридического лица — необходимо. Однако следует ли иметь постоянный штат и вести финансовую деятельность — это также вопрос, однозначного ответа на который пока нет (главная проблема — источники финансирования).

Наконец, очень болезненная проблема руководящих органов коалиции. На проведенных опросах практически все респонденты отвечали, что руководящие органы могут быть только коллегиальными, что никакое единоличное руководство (председатель, президент) недопустимо. Наиболее часто в качестве руководящих органов назывались координационный совет руководителей НКО, который выбирается конференцией и включает в себя представителей НКО, работающих в различных сферах 3-го сектора (благотворительность, культура, экология и др.).

Описанные проблемы стоят и перед петербургской Коалицией. Она нигде не зарегистрирована, не имеет руководящих органов, до сих пор ведутся острые дискуссии относительно членства: нужно ли вводить фиксированное членство или нет; что считать решением Коалиции; какие ценности объединяют ее участников.

### Литература

1. Горный М.Б. Коалиции неправительственных организаций (организаций третьего сектора) // Гражданское общество в поисках пути / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Борвик, 1997.
2. Исследование успешного опыта самоорганизации НКО. Аналитический отчет 30.06.2012 СПб БОО «Центр развития некоммерческих организаций».

Опыт  
НКО

Как по

Весно  
ских про  
Петербур  
«Граждан  
Центр не  
мерчески  
на» и др.

В этой  
и систем  
заявлени  
заявлени  
которая  
лее чем 8  
мещено.

Главн  
НКО во  
прессе.

«Если  
все неко  
Масс  
законно  
ление, ч  
мерческ

Наш  
нодател  
ной нал  
интерне

<sup>1</sup> Коа  
Создате  
щая в инт  
считают:  
Члены  
оказываю  
лей и сотр  
Подроб