

точка зрения

Гражданское общество и помощь – куда двигаться теперь?

Гражданское общество во времени предшествует индустрии оказания помощи, и скорее всего переживет ее в будущем, так как оно является неотъемлемым элементом успешных обществ и государств. Поэтому в первую очередь стоит задаться двумя вопросами – как именно индустрия оказания помощи поддерживает гражданское общество в его долгосрочной роли уравнивания и дополнения государства и представления взглядов и активности граждан? Как именно индустрия оказания помощи (как официальные организации, так и НПО) обеспечивает устойчивость гражданского общества, а не подрывает его?

Учитывая растущую озабоченность в отношении того, что индустрия оказания помощи игнорирует преподанные историей уроки, и что процесс развития упрощается до нескольких показателей, не имеющих ничего общего с долгосрочным развитием, мы должны смотреть в будущее и определить свое видение как НПО, так и официальных доноров, с реалистической и политически осознанной концепцией в контексте развития, а также более реалистический взгляд на свою собственную роль. Для развивающихся сообществ имеется такой же потенциал причинения ущерба, как и потенциал положительных действий. С приближением 2015 года становится более понятно, что от индустрии оказания помощи потребуется использование новых подходов к вопросам хронической бедности, неравномерного распределения национального богатства и ресурсов, изменения климата и социальной защищенности. Такие подходы на первое место должны ставить местное население. Правительства утверждают, что они это делают через Парижскую декларацию, однако к гражданскому обществу до сих пор относятся как к бедному родственнику. Также гражданское общество часто путают с НПО, которые занимаются вопросами развития и оказания помощи, без социальной привязки к стране, региону или местному сообществу.

Конечно же, группы гражданского общества будут испытывать трудности

– особенно НПО, так как им придется искать новые источники оказания финансовой поддержки. Также может иметь место некоторая потеря персонала в данном секторе. Но с другой стороны будет иметь место рост волонтерства, так как у многих людей есть время и средства для того, чтобы добровольно предложить свои навыки и умения местному сообществу. Такая тенденция проявляется везде и отражает тот факт, что многие сейчас смотрят в будущее, не полагаясь только на доноров.

К примеру, недавняя программа ИНТРАК на Кипре включала в себя проведение вечернего тренинга для местных партнеров, с учетом того, что большинство групп на острове состоят из волонтеров. Степень эффективности такой работы будет видна со временем.

Тем не менее, мы не хотим копировать модель международных компаний и исходить из того, что гражданское общество можно усилить продолжающимся ростом международных НПО.

Такие НПО могут использовать все формы оказания поддержки местному населению, но они вносят вклад в местное гражданское общество не больше, чем международные компании, что приводит к росту местного бизнеса, а не субподрядчиков и поставщиков.

Брайан Пратт

Исполнительный директор ИНТРАК
Э-почта: br Pratt@intrac.org

СОДЕРЖАНИЕ

точка зрения

Гражданское общество и помощь – куда двигаться теперь?.....	1
Партнерство между гражданским обществом и донорами – сегодня и завтра.....	2
Новости из Аккры.....	3
Отсутствие роли граждан в «слабых» государствах.....	4
Международные НПО в мире неравенства	5
Гражданское общество на Ближнем Востоке: исторический и региональный контекст.....	6
Гражданское общество на стадии отступления?.....	7

В этом выпуске:

Мы рассматриваем то, как индустрия оказания помощи может лучше поддерживать гражданское общество. Брайан Пратт считает, что более эффективная поддержка требует использования новых подходов, которые ставят местное население в центр всего, в то время как Кэти Райт и Люси Эрл изучают менее заметных участников гражданского общества, осуществляющих деятельность на обочине общественной жизни.

Затем следует интервью Кастури Сена с новым постоянным заместителем Министра по международному развитию (ММР) Великобритании – Минуш Шафик, в ходе которого разьясняются вопросы развивающихся отношений между гражданским обществом и Министерством по международному развитию Великобритании (ММР). В нашей следующей статье изучается необходимость большего участия гражданского общества в «слабых» государствах через целенаправленный диалог. В заключении, Валли Янни определяет некоторые основные трудности, стоящие перед гражданским обществом на Ближнем Востоке.

Партнерство между гражданским обществом и донорами – сегодня и завтра



Новый постоянный заместитель Министра по международному развитию Великобритании (ММР) – Минуш Шафик – дала бюллетеню ОНТРАК короткое интервью, в котором она подтвердила свой взгляд на то, что работа ММР с гражданским обществом в предстоящие годы будет еще более тесной.

Министерство по международному развитию Великобритании является ведущим участником Парижской декларации и лидером в обеспечении эффективности оказания помощи – сферы, где многие организации гражданского общества жалуются на ограничение их возможностей.

ММР также выступило в качестве спонсора справочного документа о гражданском обществе для третьего совещания на высоком уровне в г. Аккра (сентябрь 2008 г.). Участие ММР в правозащитной деятельности также подчеркивается поддержкой, оказанной в начале прошлого года, по справочным документам для Комитета содействия развитию при ОЭСР (OECD/DAC), который включал в себя гендерные вопросы, права человека и защиту прав бедных с минимальными средствами к жизни. Разумеется, в работе ММР с гражданским обществом будут иметь место и другие изменения.

1. Каково ваше видение партнерства между донорами и гражданским обществом по улучшению сотрудничества в разработке таких программ и целей, как Цели развития тысячелетия (ЦРТ)?

Мое видение – это многогранное партнерство с гражданским обществом:

Организации гражданского общества (как в развивающихся, так и в развитых странах) являются

важными «критическими друзьями» доноров и правительств – друзьями, чье присутствие значимо, и которые высказываются по разным политическим взглядам.

Как донор, ММР в значительной степени имеет задачи, схожие с задачами организаций гражданского общества, в отношении глубокой озабоченности такими вопросами, как хроническая и

продолжающаяся бедность, неравенство, гендерные права и т.д. Однако методы, используемые донорами и организациями гражданского общества для изучения этих вопросов, безусловно, различаются.

Организации гражданского общества играют важную роль не только в повышении общественного информирования в вопросах развития, но также и в предоставлении услуг в тех странах, где правительства просто неспособны выполнять функцию по предоставлению основных и существенных услуг для населения – таких, как здравоохранение и образование.

Гражданское общество также является важным партнером ММР в вопросах

Партнерство является важным и долгосрочным в Великобритании, в частности мы продвигаем повышение общественной информированности и защиту и продвижение прав для развития

правозащитной деятельности, которые включают в себя оказание поддержки гражданскому обществу там, где это необходимо, призыв правительства к ответственности и оказание помощи в наращивании потенциала. Наращивание потенциала гражданского общества учитывает недостатки в способности правительства предоставлять услуги, но также и может включать в себя возможность ставить под сомнение неправильные политические направления или такие тенденции, которые исключают определенные группы общества. Гражданское общество играет важную роль фактически, имеет место прочный взгляд на то, что здоровое гражданское общество – это важная основа демократического общества.

ЦРТ – это неотъемлемая часть корпоративных задач ММР. Они занимают постоянное место в горизонте ММР и продолжают оставаться приоритетом. Я подчеркиваю, что для правительств, организаций гражданского общества и частного сектора жизненно важно работать совместно ради достижения прогресса в реализации ЦРТ.

Кроме того, более широкие политические вопросы – такие, как изменения климата, управление конфликтами, справедливые системы торговли – остаются существенными для поддержки реализации ЦРТ до 2015 года.

Несмотря на функционирование в проблемных условиях, ММР продолжает работу по ЦРТ в тесном сотрудничестве с организациями гражданского общества во многих странах. Примерами могут служить Бирма и Зимбабве, где при нынешних условиях гражданскому обществу нелегко брать на себя активную роль. Тем не менее, при поддержке ММР гражданское общество предоставляет важнейшие услуги, в частности, в области здравоохранения и социальном секторе.

2. А где партнерства работают наиболее эффективно?

ММР имеет отличные отношения со многими организациями гражданского общества в Великобритании и за рубежом. Мы работаем в партнерстве с гражданским обществом как через свои офисы в странах, так и на центральном уровне, в том числе через Программные соглашения о партнерстве и различные фонды, включая Фонд по проблемам гражданского общества, Фонд управления и прозрачности; Фонд по информированию о развитии и Фонд по работе с конфликтами и гуманитарными вопросами.

В настоящее время ММР имеет 27 Программных соглашений о партнерстве, по которым основное финансирование предоставляется большим организациям Великобритании для поддержки их миссии и достижения совместных целей. Партнеры Программных соглашений о партнерстве выступают в роли защитников («критических друзей») и также оказывают поддержку местным организациям в разных уголках мира для обеспечения лучшего доступа к услугам, поддержки в выработке политических направлений и предоставления помощи в чрезвычайных ситуациях. Я могу упомянуть такие страны, как Бирма, Зимбабве, Афганистан, Судан, Ливан и Пакистан. Во всех этих странах имеет место совместная работа, в том числе и по поддержке в оказании гуманитарной помощи. Думаю, что определенный успех в большинстве этих стран

уже достигнут. В силу того, что такие виды партнерства работают эффективно, эта работа по предоставлению помощи на глобальном уровне, несомненно, будет оставаться нашим приоритетом.

Кроме того, ММР оказывает значительную поддержку деятельности по наращиванию потенциала в нескольких развивающихся странах через тесное сотрудничество с местным гражданским обществом (напр., в Эфиопии и Танзании).

В отношении этих стран ММР осознает постоянную потребность в работе с населением, в особенности в отдаленных районах, в силу природы существующих отношений между правительствами и организациями гражданского общества. Тема подотчетности и прозрачности на всех уровнях гражданского общества и государства представляет особую важность для ММР. Примерами проектов, которым ММР оказало поддержку совместно с организациями гражданского общества, могут быть работа по развитию местного сообщества в Афганистане, развитие Стратегии снижения уровня бедности (PRSP) в Танзании и Эфиопии, оказание услуг и накопление доходов через проекты по микрофинансированию во многих других странах.

Например, за последние несколько лет ММР работает по учебной программе во многих школах (начальных и средних) для повышения знаний и информированности молодых людей по вопросам развития. ММР делает упор не только на правозащитную деятельность, но также и поощряет волонтерскую работу, оказывает поддержку группам черного населения и нацменьшинствам. ММР применяет опыт, полученный за рубежом в ходе выполнения программ по развитию (на всех уровнях) для обучения и повышения информированности о развитии.

3. По вашему мнению, какие основные трудности возникнут перед донорами и организациями гражданского общества развитых и развивающихся стран в ближайшие пять лет?

Я считаю, что основные трудности, стоящие перед донорами и гражданским обществом, включают в себя:

- прозрачность и подотчетность;
- способность оценивать влияние и демонстрировать результаты;
- оказание поддержки по вопросам развития в жестких условиях политической и экономической ситуации.

Партнерство эффективно работает в таких сложных контекстах, как гуманитарное направление

Для организаций гражданского общества жизненно важно показывать хороший пример прозрачности и подотчетности. Комитет по международному развитию (IDC) при Парламенте Великобритании отдает этим двум факторам основной приоритет. Также необходимо видеть результаты и экономический эффект. Там, где идет финансирование, мы должны убедить-

ся, что организации-получатели подотчетны и что такое финансирование имеет положительный эффект – то есть, мы должны продемонстрировать этот эффект. Если результатом является более эффективный процесс, необходимо его максимально показать.

Одной из основных трудностей, стоящих перед нами, является способность поддержки направлений, сфокусированных на вопросах развития, в условиях трудной и сложной политической и экономической среды – например, многие страны со средним доходом имеют более высокий уровень неравного распределения доходов. Нам необходимо продолжать работу в таких странах по вопросам развития. Нельзя их игнорировать только потому, что на первый взгляд у них все хорошо получается в других областях.

НОВОСТИ ИЗ АККРЫ ОТ БРАЙАНА ПРАТТА

P.S.: Итак, что же произошло?

Встреча организаций гражданского общества (ОГО) была полна энергии, хотя не всегда хорошо организована и ориентирована на конкретную аудиторию. Люди пришли с огромными ожиданиями, будь то в области усиления гендерного равенства, социальной справедливости, экономического перераспределения, политической свободы или по другим конкретным причинам. Была создана хорошо продуманная система, в попытке обеспечить, чтобы почти 80 людей, аккредитованные на официальном форуме высокого уровня, смогли бы выразить свои взгляды по этим вопросам. Но в реальности некоторые ожидания, вероятно, были нереалистичными так, как основной целью доноров было просто еще раз подкрепить и освежить повестку Парижской декларации.

Я отправился в Аккру все еще убежденный, что Парижская декларация представляет собой относительно умеренный технический подход к повышению эффективности официальной помощи другим государствам, плюс небольшое движение к передаче полномочий от доноров правительствам стран, получающих помощь. Если это принять за цель, то, я полагаю, эту встречу можно было бы назвать успешной.

Изменила ли она наш взгляд на помощь развитию – возможно, нет. Внесла ли она изменения в систему понятий, на которых строится развитие, - нет, этого не произошло. Удовлетворит ли она вероятно преувеличенные цели некоторых на встрече ОГО, нет и этого не будет. Тем не менее, размах, масштаб и многообразие встречи ОГО сделали невозможным для правительств и далее подписывать какие-либо документы, как они ранее сделали в Париже, которые в своей основе игнорируют гражданское общество, граждан и почти всех, кроме государственной власти.

Печальная правда заключается в том, что после встречи в Аккре мы наблюдаем усиливающийся международный экономический кризис, как некоторые доноры пересматривают бюджеты помощи, а несколько из них уже эти бюджеты сократили. Это будет не самое лучшее время для поиска новых донорских обязательств помощи, в действительности, мы должны быть бдительными в части мониторинга для того, чтобы избежать дальнейших потерь и снижения текущих финансовых и конструктивных обязательств.

Гражданское общество на стадии отступления?

С учетом недавних изменений в структуре оказания помощи имеются признаки того, что политический вклад, который может быть внесен организациями гражданского общества, недооценивается. Во-первых, в нынешнем процессе оказания помощи со стороны доноров и правительств имеет место постоянное игнорирование гражданского общества в качестве видимого партнера в развитии. Парижская декларация и программа эффективности донорской помощи не обеспечивают участия гражданского общества на равных условиях. Аргументы, собранные ИНТРАК (ММР 2007, Ibis 2008), позволяют предположить, что группам гражданского общества уготовлена весьма ограниченная и однообразная роль, а их потенциал воздействия на правозащитную деятельность и обеспечение возможностей для реализации прав сводится к роли субподрядчика по оказанию услуг. Сами организации гражданского общества недостаточно быстро осознают последствия программы эффективности донорской помощи – многие из них просто подстраивают свои стратегии к стратегиям доноров и, по мнению некоторых наблюдателей, рискуют окончательно утерять свои корни.

Сегодняшняя программа обеспечения безопасности подтолкнула многие организации гражданского общества к принятию «оборонительной позиции», когда они становятся более подвержены рискам (ИНТРАК 2007). В условиях реализации мер по обеспечению национальной безопасности международные НПО находятся под постоянным прессингом, что приводит к более натянутым отношениям с партнерами из развивающихся стран. Такой же прессинг испытывают организации гражданского общества, занимающиеся правозащитной деятельностью. Программа обеспечения безопасности часто используется как дымовая завеса для пресечения деятельности организаций гражданского общества в репрессивных государствах (таких как Бангладеш или Центральная Азия), а также в государствах, считающих себя демократическими (Сен и Моррис 2008).

С учетом всего этого неудивительно, что организации гражданского общества (в особенности НПО) вынуждены отступать или – в случае с международными НПО – сливаться с донорами настолько тесно, что разница между ними и национальными правительствами становится незначительной, а их эффективность ставится под сомнение. Но, несмотря на кажущиеся мрачные перспективы, имеют место новые тенденции и участники, которые борются с традиционными взглядами на организации гражданского общества. Среди них – социальные движения и конфессиональные организации, отколовшиеся от традиционных направлений, описанных выше. В следующем разделе рассматриваются результаты исследовательского проекта, проведенного представителем ИНТРАК Люси Эрл, которая изучала недавний опыт социального движения в Бразилии.

Это исследование основано на результатах практической работы с социальным движением, которое занимается предоставлением жилья для лиц с низкими доходами в г. Сан-Паулу (Бразилия). Исследование, в частности, определило, что социальные движения в основном фокусируются на лоббировании государства, чтобы обеспечить реализацию им гражданских прав в соответствии с конституцией. Для Бразилии это очень мощный инструмент, так как конституция была написана в 1988 году в результате активного участия многих сторон. Эта группа начала взаимодействие с законодательной системой и провела обучение лидеров социальных движений по юридическим вопросам. Через демократизацию

закона (что в прошлом было прерогативой бразильской элиты) это движение поднимает серьезные вопросы перед государством, ведя игру государства.

Это исследование также показывает, что социальные движения в Бразилии тесно связаны с партиями левого крыла, в особенности с Партией трудящихся (ПТ). В силу этого многие национальные и международные НПО не определились по вопросу финансирования социальных движений, также и потому, что иногда социальные движения поступают незаконно для того, чтобы привлечь внимание СМИ и заставить государство взаимодействовать с ними. Таким образом, социальные движения переходят от законодательного процесса к незаконным действиям и наоборот.

Хотя многие международные НПО настороженно относятся к поддержке социальных движений, у них есть четыре основных сильных сторон, которые позволяют им максимально эффективно использовать любую предложенную помощь. Во-первых, социальные движения основаны на принципе членства, т.е. они теряют сам смысл своего существования, если не находят поддержки среди своих членов. Во-вторых, социальные движения вынуждены быстро адаптироваться к изменяющимся условиям. Они должны реагировать на проблемы, стоящие перед их членами, например, грозящее выселение из квартиры и небезопасное жилье. Социальные движения активно участвуют и делают основной упор на внутреннюю демократию и расширение возможностей для своих членов, а также предоставление людям возможности узнать об основных причинах своей бедности. Поэтому им присущ компонент образования или создания потенциала. В конце концов, социальные движения часто ориентированы на осуществление изменений в обществе или на политической арене и на обсуждение прав, что также согласуется с обсуждением других участников гражданского общества, например, НПО.

Результаты таких видов исследования предполагают, что если мы действительно хотим поддерживать гражданское общество, индустрия оказания помощи в целом должна сконцентрироваться на взаимодействии с менее заметными участниками, в том числе с социальными движениями, конфессиональными организациями и диаспорами, которые традиционно находились на обочине общественной жизни. Однако успех партнерства также может зависеть и от способности таких групп защитить свою независимость и автономность.

Кэти Райт и Люси Эрл
kwright@intrac.org
L.O.Earle@lse.ac.uk

Ссылки:

- Эрл Л, (2008) Социальные движения и гражданственность (INTRAC, в процессе выполнения)
- Хулм Д и Эдвардс М, (1996) НПО, государства и доноры: некомфортная близость? Palgrave Macmillan
- IBIS, Alliance 2015 (2008). «Поддержка сопричастности к демократии – за более эффективную борьбу с бедностью». Доступно на сайте: www.eldis.org/cf/rdr/?doc=37512&em=290708&sub=aid
- INTRAC (2007) «Эффективность оказания помощи и социальная политика», ММР. Доступно на сайте: www.dfid.org
- Сен К и Моррис Т, (2008) Гражданское общество и война с террором. INTRAC

Международные НПО в мире неравенства

Во время недавней учебной поездки в Великобританию я с удивлением узнал о мощном потоке критики в адрес международных НПО (МНПО) со стороны различных кругов. Эта критика касается роли, которую они играют в гражданском обществе, и развитии вообще. И, действительно, они попали под тяжелый «перекрестный огонь». В научном сообществе и среди более радикальных обозревателей МНПО подвергаются нападкам за навязывание западных моделей гражданского общества по всему миру, за ассоциативную связь с неолиберальной повесткой дня (приватизация, проамериканская политическая ориентация) и, потому, что они приняли культуру работы, которая не соотносится с ценностно-ориентированным подходом, который, как предполагается, они должны проповедовать. Со стороны государства и доноров, МНПО (и местные НПО) обвиняются в не решении проблем бедности; и потому, что, как говорят, они не могут на деле подтвердить свои заявления о более высокой эффективности своей работы по сравнению с другими партнерами.

В Центральной Азии и СНГ координация деятельности между МНПО крайне ограничена. Хотя на секторальном уровне связи наблюдаются (например, в области здравоохранения, гуманитарной помощи), более широкие вопросы вокруг переходного периода или постсоциалистических обществ намного реже обсуждаются на открытых форумах (не выходя за пределы нескольких коротких ссылок на экономический кризис или проблемы местного «менталитета»). В Центральной Азии координирование донорской деятельности существует, но оно другого рода, и направляется крупными многосторонними (ООН, Всемирный Банк, ЕС и т.д.) или двухсторонними агентствами (ЮСАИД, ДФИД, ШУРС). Парижская декларация заставила многих доноров придавать большее значение отношениям с правительствами, чем с гражданским обществом; МНПО, как и местные НПО, за столом переговоров зачастую отсутствуют.

И действительно, некоторые МНПО в основном действуют, как подрядчики (например, по программам ЕС, ЮСАИД) и редко играют активную роль в гражданском обществе. Под этим я имею в виду, что они не проводят открытого обсуждения проблем и вопросов с общественностью и в средствах массовой информации. МНПО обычно имеет «домашнюю» базу поддержки – то есть, группу членов или сторонников, которые определили задачи, ценности и стратегию организации. Для того чтобы работать, как организация гражданского общества, МНПО должна попытаться обеспечить контакт этой группы поддержки со своими партнерами и сторонниками в Центральной Азии для открытого и равноправного обмена мнениями. Это укрепило бы межкультурные знания, уважение и доверие между ними, способствуя установлению глубоких, долгосрочных взаимоотношений.

Но, что происходит в реальности? Лихорадочная погоня за грантами и контрактами, все более гнетущий режим составления отчетов (см. выпуск ОНТРАК 39), в котором

новые технологии, похоже, вместо облегчения, еще больше обременили работу... МНПО страдают от этого в той же мере, что и местные НПО. Еще одна проблема связана с кадровыми ресурсами. В международном развитии мы наблюдаем быструю смену кратковременных иностранных менеджеров, всецело преданных своей работе, но несущих большую ответственность за местный персонал и программы, тогда как сами они впервые открывают для себя страну. Что касается местных менеджеров в МНПО (а также местных НПО), то многих привлекают, главным образом, высокие зарплаты или технические перспективы больших проектов, а не их гражданско-общественный характер или потенциал.

Конечно, существует и положительный опыт. Два года назад ИНТРАК проводил оценку программы институционального строительства и партнерства ЕС, и увидел реальное подтверждение многих продуктивных взаимоотношений между МНПО и местными НПО. Несколько ключевых МНПО в Центральной Азии имеют хорошую историю длительных отношений со своими партнерскими НПО. Они проводили эксперименты по созданию консультативных групп для своих программ с привлечением НПО и местных экспертов. Они подавали с местными НПО совместные заявки на финансирование в программы ЕС. Другие МНПО в регионе провели огромную работу по децентрализации, открывая национальные или региональные офисы и регистрируя свою деятельность в местных органах власти. До сих пор поток ресурсов идет главным образом с запада на восток, но предпринимаются серьезные попытки к адаптации идей и целей МНПО к местной ситуации, налаживанию отношений и разделению совместной ответственности за результаты.

Как МНПО и местные НПО могут решать различные задачи, которые ставят перед ними правительства и доноры? Во-первых, руководители всех уровней должны быть смелее в разработке и отстаивании ценностно-ориентированного подхода, учитывая все аспекты местной ситуации при разработке программ, составлении отчетов и оценок. Они должны воспрепятствовать постановке нереалистичных целей и преувеличению результатов, отмечая все сильные и слабые стороны. Второе, НПО необходимо поднимать вопросы развития потенциала и условий трудоустройства нового поколения работников, приходящих в сектор. К сожалению, многие программы развития потенциала подверглись сокращению, и слишком часто их руководство осуществляется непосредственно самим донором для своих грантополучателей – в результате, основные ценности или деятельность НПО, находящиеся за рамками донорского проекта, не могут быть полностью охвачены.

Глобальное гражданское общество находится в движении, и СНГ и Центральная Азия рискуют отстать. Исследования глобального гражданского общества показывают все более взаимосвязанную сеть МНПО, которая противостоит бедности, войне и однополярному господству капитализма, – отстаивая свою точку зрения с традиционных политических или новых, моральных, экологических

и гендерных позиций. Более крупные МНПО в Центральной Азии (Oxfam, Save the Children, АСТ-СА – и это только НПО, базирующиеся в Великобритании) работают по глобальной повестке дня. Они регулярно организуют проведение кампаний, отражающих эти приоритеты, – по правам человека, защите окружающей среды, правам женщин, антикоррупционным мерам и т.д. Но как часто местные менеджеры в МНПО или лидеры партнерских НПО по-настоящему занимаются этими вопросами? Разумеется, мы знаем и уважаем отдельных активистов по правам человека, защитников прав детей, пожилых людей, но в целом местные НПО уделяют этому меньше внимания, чем оно того заслуживает. Как часто местные менеджеры МНПО выражают свой взгляд (или более глубоко изучают мнение местного населения) по поводу кампаний, проблем или основной философии, которую проповедует головной офис МНПО? Здесь мы упускаем возможности для усиления голоса Центральной Азии и СНГ в важных сетях развития.

В секторе НПО, мы можем утешать себя, что работа, которую мы делаем, является важной с практической точки зрения, и, как правило, так оно и есть. Но как региональное гражданское общество может продвигаться вперед? И наращивать свой глобальный авторитет? Служит ли наша текущая работа гражданскому обществу, как мы бы того хотели? Или обществу в целом?

Чарльз Бакстон

Региональный представитель
ИНТРАК в ЦА
charlesb@intrac.kg

Что Вы думаете о бюллетене ОНТРАК?

Ждем Ваших комментарии и предложения по эл.почте:
icap@intrac.kg

Гражданское общество на Ближнем Востоке: исторический и региональный контекст

Перед организациями гражданского общества на Ближнем Востоке стоит множество проблем. ИНТРАК участвует в проведении исследований и построении потенциала во многих таких странах. Валли Янни рассказывает о некоторых основных вопросах, затрагивающих сложности и разнообразии ситуации.

Разносторонний регион

Ближневосточный регион состоит из трех субрегионов: Машрик (Левант), Магриб (Северная Африка) и страны Персидского залива. Схожие характеристики этого региона включают: язык (арабский); религию (в основном ислам, потом христианство); колониальную историю (кроме Саудовской Аравии и Северного Йемена); культуру, обычаи и социально-политические системы; а также историю конфликтов (Палестина, Ливан, Ирак, Судан, Йемен). Различия в регионе включают: уровень образования и его влияние (некоторые страны имеют высокий уровень образования, в то время как другие – очень низкий уровень грамотности, особенно среди женщин); распределение богатства (от богатых нефтяных стран до Йемена, который входит в список «наименее развитых стран»), этапа развития и эффективности гражданского общества.

Значение «гражданского общества»

Термин «гражданское общество» не имеет эквивалента в арабском языке, но в переводе с английского означает «общество города». Сама его концепция – как и другие концепции, например, гендерные вопросы – взята из западных моделей с адаптацией к арабскому миру. Работа гражданского общества в этом регионе в основном связана с филантропией или благотворительностью, особенно в отношении основных религий – ислама и христианства. Религиозные институты в обеих религиях исторически участвуют в благотворительности и предоставлении социальных услуг в области здравоохранения, образования, прямой помощи и других форм социального обеспечения. Филантропия на Ближнем Востоке глубоко связана с религией. Подаяния имеют существенное значение: это не просто милостыня бедным (как это воспринимается на Западе), но также и обязанность и часть социальной

справедливости (закят и садака в исламе и усур в христианстве).

Краткий обзор гражданского общества в регионе

В течение десятилетий фокус работы гражданского общества на Ближнем Востоке сдвигается от филантропии (социальное обеспечение и прямая помощь) к развитию (оказание услуг), помощи в чрезвычайных обстоятельствах (оказание помощи и услуг) и – с недавних пор – правозащитной деятельности (права человека, права женщин, экологические вопросы). Все эти формы деятельности гражданского общества существуют бок о бок. Гражданское общество на Ближнем Востоке следует модели движений гражданского общества в других странах мира: от НПО к организациям гражданского общества, от оказания услуг к наращиванию потенциала и от вопросов развития к вопросам правозащитной деятельности. Что касается отношений с государством, организации гражданского общества рассматриваются в качестве поставщиков услуг, заполняющих брешь там, где государство не может выполнить своей роли. Более того, организации гражданского общества в этом регионе в основном контролируются правительствами (многие из которых являются репрессивными режимами) и испытывают ограничения в вопросах регистрации НПО, осуществления деятельности и кампаниях по сбору средств.

Организации гражданского общества – примеры Кто они и что они делают?

Организации гражданского общества на Ближнем Востоке разнообразны по размеру, объемам задач и полномочий, управлению, законодательству, этапам развития (от новых до устоявшихся) и эффективности. Большинство организаций гражданского общества занимаются филантропией (благотворительные организации), что ограничивает их роль в оказании услуг и традиционной поддержке социального обеспечения. Частные пожертвования составляют основную часть фондов таких организаций (до недавнего времени, когда контртеррористические меры усложнили законодательство о частных пожертвованиях). Другие организации гражданского общества, как и в других странах мира, более конъюнктурны и используют готовые



модели финансирования, без участия общества. С недавнего времени многие организации гражданского общества на Ближнем Востоке участвуют в таких нетрадиционных сферах, как права женщин, правозащитная деятельность, права человека, экологические вопросы и проведение исследований. Закон запрещает НПО на Ближнем Востоке участвовать в политической деятельности, поэтому организации, которые занимаются правами человека и правозащитной деятельностью, испытывают большие трудности. Примеры включают центр Ибн Халдун по изучению развития. Центр представляет собой НПО, расположенное в Каире, которое занимается исследованиями, правозащитной деятельностью и программами развития с 1988 года. В Ливане имеется несколько форумов по координации работы организаций гражданского общества (Ливанский форум НПО, Коллектив ливанских волонтерских НПО и Арабская сеть НПО по вопросам развития). НПО на оккупированных палестинских территориях предоставляют первичное здравоохранение, больницы, реабилитационные центры и дошкольное образование.

Дилеммы, стоящие перед гражданским обществом региона

Ближний Восток – это изменчивый регион, представляющий трудности для местных организаций гражданского общества и иностранцев, которые с ними работают. Эти трудности происходят из двух основных источников.

1. Внутренние: репрессивные режимы; длительное чрезвычайное положение в некоторых странах; ограничения свободы объединений (подрыв усилий НПО, занимающихся вопросами прав

человека и правозащитной деятельностью, что рассматривается как политическая деятельность); некоторые законодательные акты были приняты еще в начале прошлого века и не учитывают произошедшие с тех пор изменения; малое количество координационных органов или сетей для поддержания дебатов; плохие отношения и взаимодействие с правительствами, осложненные отсутствием доверия с обеих сторон, низкая финансовая база; внутренняя слабость при определении собственных целей и стратегий, большая зависимость от финансирования.

2. Внешние: борьба с террором оказала влияние на организации гражданского общества в смысле финансирования (ограниченное финансирование из-за рубежа), что предоставило репрессивным режимам еще один инструмент для подавления организаций гражданского общества в регионе, а также негативное восприятие Ближнего Востока со стороны Запада (ислам и арабы приравнены к Аль-Кайеда и террору). Также со стороны организаций гражданского общества данного региона имеет место растущий скептицизм в отношении вмешательства Запада.

Заключение

Несмотря на большие трудности, стоящие перед организациями гражданского общества Ближнего Востока, многие из них имеют волю и желание продолжать свою борьбу за социальную справедливость. Очень важно усилить их профиль посредством таких форумов как Civicus, показать их разнообразие и потенциальную роль в их обществах, и продемонстрировать солидарность с их борьбой.

Валли Янни – внештатный консультант с опытом проведения тренингов с широким участием общественности, понимающий вопросы гендерного равенства, правозащитной деятельности и культурного разнообразия. Ее опыт охватывает как Ближний Восток, так и другие регионы мира. Данная статья основана на презентации, сделанной на Всемирной ассамблее Civicus в июне 2008 года.
Email: valli.yanni@ntlworld.com

Отсутствие роли граждан в «слабых» государствах

Несмотря на обширную литературу о «слабых», «неудавшихся» и «рухнувших» государствах, имеется мало источников о роли самих граждан в определении задач перед правительствами, которые могли бы выявить качество правительства и его курс. Многие доноры признают, что прозрачное правительство, уважение прав граждан и удовлетворение их основным потребностям является существенным критерием для обоснования помощи развитию, однако совсем немногие осознают необходимость консультативных мер или реального диалога с гражданами или их представителями в странах, склонных к внутренним конфликтам, а также в «слабых» или «неудавшихся» государствах. Очень часто это может показаться трудной задачей в сложных условиях, однако недавние исследования ИНТРАК позволяют предположить, что именно доноры, а не только «слабые» или «неудавшиеся» государства представляют основную проблему для обеспечения мира и стабильности.

Исследования ИНТРАК также показывают более общую тенденцию наличия угроз для гражданских прав и гражданского поля, в частности, внутреннее насилие и последующие меры по обеспечению безопасности. И то и другое вызывает растущую тревогу в большинстве регионов мира. По всей видимости, доноры из развитых стран делают больший упор на роль государства и строительства государства, принижая роль гражданского поля и участия граждан в политическом диалоге – именно тогда, когда это более всего необходимо. Важно признать, что можно сделать мало обобщений о гражданах или гражданском поле (когда методы вовлечения граждан будут, несомненно, отличаться от одного слабого контекста к другому), однако в литературе существует значительный вакуум в отношении того, что лучше всего задействовать гражданское общество в «слабых» государствах для обеспечения положительного результата на благо всего общества, а не отдельных фаворитов.

Наша работа также позволяет предположить, что роль многих НПО в «слабых» государствах в основном низведена к оказанию гуманитарной помощи (OECD DAC 2002, MMP 2005, Шеттер



© 2006 David Snyder, Courtesy of Photoshare

2007). Понятно, что такая помощь необходима, но имеется мало фактов оказания поддержки местным мероприятиям, которые, например, включают в себя усиление общества, правозащитную деятельность или другие мероприятия по правам граждан, соблюдение которых представляет риск в уязвимых условиях. Далее, недавнее исследование ИНТРАК по национальной безопасности и развитию показало, что донорская поддержка участия гражданского общества в общеполитических вопросах позволяет многим правительствам воспользоваться ситуацией и заклеить многие организации гражданского общества как «угрозу» для национальной безопасности, часто с приведением сомнительных доказательств. Все это приводит к гонениям и травле общественных активистов и организаций гражданского общества, что еще более обособляет такие группы (Сен и Моррис 2008).

Неудивительно, что многим донорам при обсуждении не хватает связности и понимания того, как лучше всего обеспечить безопасность наиболее уязвимых граждан, особенно в ситуации, когда государству не удается предоставлять им базовые услуги.

К примеру, некоторые правительства и доноры развитых стран делают основной упор на военную помощь для усиления безопасности и поддержания правопорядка. Однако, гражданские группы во многих конфликтных государствах уверены, что такой упор на

оборонеспособность пагубно влияет на социальную реконструкцию – как доказано примерами прифронтовых государств, ведущих войну с террором, в частности, Ирак и Афганистан. В этих странах насилие, особенно направленное против гражданского населения, не снижается, несмотря на миллиарды долларов военной помощи и помощи в обеспечении безопасности.

В последнее время имеется консенсус, проиллюстрированный Брауном (2007) Гани и Локхартом (2008), а также такими донорами, как ММР (2005), которые сами говорят о том, что многие донорские программы находятся на неправильном пути в отношении «слабых» и «неудавшихся» государств. ММР выступает за еще большую вовлеченность в «слабых» государствах, а Браун заявляет, что за некоторым исключением доноры появляются в «неудачное время и с неправильным отношением» и иногда даже подрывают процесс развития своими политическими направлениями в «слабых» государствах. Гани и Локхарт говорят о том, что строительство государства нельзя навязать извне, и что требуется наличие внутреннего консенсуса, а не только внешних соглашений. Такой взгляд поддерживается многими, включая недавнюю работу ИНТРАК о Ливане как «слабой» стране, где ключевым фактором подрыва строительства плюралистической системы определяется западное вмешательство, а не помощь (Файяд 2008).

Поэтому, несмотря на различные контексты литературы (географическое расположение, социально-экономические, политические и культурные аспекты формирования государства), критики единодушны в том, что многим донорам не удалось направить усилия на вопросы «слабости» государства и склонности к коллапсу. По всей видимости, им не удалось взаимодействовать с гражданами даже в условиях социальной разобщенности и сложности ситуации. Такая тема постоянно повторяется в литературе о «слабых» государствах в последнее десятилетие. Правительству и донорам важно

признать важнейшую роль гражданского общества и гражданского поля, даже в конфликтных ситуациях, в разрешении споров и обеспечения представительства. Предоставление просто гуманитарной помощи – пусть даже ценной – может и не решить фундаментальный вопрос необходимости диалога с широким спектром населения, без давления извне и фаворитизма, на основе геополитических интересов государства.

Кастури Сен

Директор отдела исследований,
ИНТРАК
ksen@intrac.org

Ссылки:

Гани А, и Локхарт С (2008) Восстановление «неудавшихся» государств: рамки воссоздания разбитого мира. Oxford University Press.

ММР (2005) Зачем нам нужно работать более эффективно в «слабых» государствах. ММР Лондон

Международный центр некоммерческого права (2008) Защита гражданского общества: отчет Всемирного движения за демократию

Институт Брукингс (2008) Показатель слабости государства в развивающемся мире

Браун С (2007) Помощь «слабым» государствам – Донорская помощь или препятствие?, Сборник дискуссий UNWIDER № 2007/01
Файяд А (2008) «Слабые» государства: дилеммы стабильности в Ливане и арабском мире, ИНТРАК

Сен К и Моррис Т (2008) Гражданское общество и война с террором, ИНТРАК

Шеттер С (2007) Дилемма реконструкции в Афганистане, Heinrich Boll Foundation

OECD/DAC (2002) Комитет содействия развитию при ОЭСР: DCD/DAC 32 REV 1

ontrac

ISSN 1476-1327

ОНТРАК является бюллетенем ИНТРАК (Международный Центр по обучению и исследованию НПО). Публикуется три раза в год. Содержание бюллетеня можно свободно копировать и переводить при условии указания источника. ИНТРАК благодарит следующие организации за их вклад в выпуск ОНТРАК: Concern Worldwide, Cordaid, ICCO, DanChurchAid, MS Denmark, Novib, Save the Children Denmark, Save the Children Sweden и World Vision UK.

Для подписки на ОНТРАК, пожалуйста, свяжитесь с ИНТРАК (icap@intrac.kg), указав, хотите ли вы его получать в электронном виде или по почте. Вы также можете подписаться в режиме онлайн на веб-сайте www.intrac.org в разделе бюллетеней.

INTRAC
International NGO Training and Research Centre

INTRAC - компания с ограниченной ответственностью №2663796,
зарегистрирована как благотворительная организация №1016676
Кыргызстан, 107, ул.Киевская, 3^{ий} этаж Бишкек, 720001
тел: (996 312) 61 14 02 факс: (996 312) 61 12 77 e-mail: icap@intrac.kg, www.intrac.org