

СВЕТЛАНА КУЛЕШ

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО БЕЛАРУСИ В ЗЕРКАЛЕ ИССЛЕДОВАНИЙ

Введение

Исследования гражданского общества Беларуси охватывают широкий круг вопросов, позволяя сделать выводы об условиях и особенностях его функционирования. Стоит отметить, что гражданское общество, в особенности незарегистрированная его часть, не находится в исследовательском фокусе государственного академического сообщества. Основная причина такого положения дел состоит в том, что официальный одобренный властями белорусский социально-политический дискурс не предполагает наличие альтернативного видения ситуации в стране. В этой связи основным источником данных о состоянии гражданского общества в Беларуси выступают исследования, проведённые по инициативе самих же ОГО для определения путей решения наиболее острых проблем.

Ряд организаций, чья деятельность в целом нацелена на поддержку и развитие гражданского общества, основную часть своей исследовательской деятельности направляют на изучение различных аспектов его функционирования и развития. Наиболее известные среди таких организаций МПОО «АКТ», Центр европейской трансформации (ЦЕТ), Офис европейской экспертизы и коммуникации (ОЕЭК), Центр правовой трансформации (Lawtrend) и некоторые другие. В то же время, отдельные аспекты жизнедеятельности гражданского общества периодически попадают в фокус исследовательского интереса и других ОГО, имеющих иные целевые ориентиры. Среди них – Центр исследования общественного управления (СИМПА), Белорусский институт стратегических исследований (BISS), Институт политических исследований (Палітсфера). В данном обзоре представлены исследования, проведенные вышеперечисленными белорусскими исследовательскими и аналитическими центрами.

Общие вопросы

В первую очередь необходимо отметить, что в ходе изучения гражданского общества неизменно возникает проблема качественно-количественной оценки ОГО, действующих в Республике Беларусь. Официальная статистика предоставляет данные лишь о той части организованного гражданского общества, которая относится к зарегистрированным общественным объединениям. По состоянию на 1 января 2018 года в республике было зарегистрировано 29 профессиональных союзов, 2856 общественных объединений, 39 союзов (ассоциаций) общественных объединений, 195 фондов (16 международных, 7 республиканских и 172 местных).

В Республике Беларусь зарегистрированы общественные объединения различной направленности. Из них: физкультурно-спортивные – 796; благотворительные – 399; молодежные – 338, в том числе детские – 27; просветительские, культурно-досуговые, воспитательные – 248; общественные объединения граждан, относящих себя к национальным меньшинствам – 111; общественные объединения инвалидов войны и труда, ветеранов – 94; научно-технические – 85; общественные объединения сторонников охраны природы, памятников истории, культуры – 86; творческие – 54; женские – 32 и другие. https://minjust.gov.by/directions/compare_coverage/

Однако, эти данные не учитывают иные организационно-правовые формы ОГО и упускают из вида незарегистрированные ОГО, численность которых может варьироваться в зависимости от сферы деятельности от 10% до 40% от общей численности ОГО. (Гражданское общество Беларуси: актуальное состояние и условия развития (июнь 2017) <https://cet.eurobelarus.info/ru/library/publication/2017/06/23/grazhdanskoe-obschestvo-belarusi-aktual-noe-sostoyanie-i.html>) Тем не менее, даже имеющаяся информация говорит о недостаточной развитости гражданского общества в масштабах нашей страны. В частности, в Республике Беларусь количество неправительственных организаций на 100 тыс. граждан наименьшее по сравнению с другими странами региона Восточного партнерства. (Гражданское общество Беларуси: актуальное состояние и условия развития (июнь 2017) <https://cet.eurobelarus.info/ru/library/publication/2017/06/23/grazhdanskoe-obschestvo-belarusi-aktual-noe-sostoyanie-i.html>)

Положение гражданского общества Беларуси напрямую связано как с внутривнутриполитическими, так и внешнеполитическими факторами. Последние несколько лет наблюдается прогресс в отношениях между Беларусью и странами ЕС. В свою очередь это привело к некоторой демократизации и внутри страны. Тем не менее, данная ситуация не оказала заметного позитивного влияния на положение ОГО, которое по-прежнему характеризуется как одно из наиболее уязвимых на всём постсоветском пространстве. Происходящие же перемены пока

можно назвать скорее «фасадными», чем кардинальными. В пользу этого утверждения свидетельствуют исследования, проводимые независимым экспертным сообществом.

Одним из инструментов оценки уровня развития гражданского общества выступает Индекс устойчивости ОГО, рассчитываемый для более чем шестидесяти стран. Методология его расчёта была предложена Агентством США по международному развитию (USAID) в 1997 году. Она опирается на такие параметры как правовая среда, организационный потенциал, финансовая устойчивость, адвокати́рование, оказание услуг, инфраструктура и общественный имидж. Каждый из них оценивается экспертами по шкале от 1 (устойчивость стабильная) до 7 (устойчивость слабая). В 2000 году к процедуре расчета Индекса присоединилась Беларусь. С 2008 года национальным партнёром USAID при оценке Индекса выступает МПОО «АКТ». Рассматривая данный показатель в динамике, приходится отметить, что существенных изменений за 18 лет наблюдений (с 2000 по 2018 год) не отмечается. На протяжении этого периода Индекс колебался в пределах от 5,3 до 6,0 баллов. В 2017 году он остался на низком уровне и составил 5,5 баллов (как и в 2016 году). <http://actngo.info/article/indeks-ustoylivasci-organizacyy-gramadzyanskay-supolnasci-belarusi-2017-papyaredniya-vyniki>. Таким образом, Беларусь по-прежнему относится к странам со слабой устойчивостью ОГО.

Рассматривая динамику компонентов индекса с 2015 по 2017, следует всё же отметить, что 2017 год был менее благополучным для ОГО, чем 2016. В 2016 году все компоненты устойчивости ОГО за исключением правовой среды улучшились по сравнению с предыдущим 2015 годом, хоть и незначительно. В то время как в 2017 позитивных изменений было меньше.

Таблица 1. Индекс устойчивости ОГО в Беларуси.

	2017 г.	2016 г.	2015 г.
Организационный потенциал	4,7	4,7	4,9
Оказание услуг	5,0	5,1	5,2
Инфраструктура	5,1	5,1	5,2
Адвокати́рование	5,2	5,3	5,4
Общественный имидж	5,5	5,6	5,7
Финансовая устойчивость	6,4	6,3	6,4
Правовая среда	6,8	6,7	6,7

Как видно из Таблицы 1, лучшие показатели отмечаются по тем параметрам, которые в большей степени зависят от активности самих ОГО, чем от внешних факторов.

Организационный потенциал остаётся самым сильным параметром устойчивости ОГО. В последние годы значительное внимание уделялось развитию профессиональных навыков членов организаций – образовательные тренинги, курсы, семинары. Активнее стал использоваться потенциал волонтеров. <http://actngo.info/article/indeks-ustoylivasci-arganizacyy-gramadzyanskay-supolnasci-belarusi-2017-papyaredniya-vyniki.C.32>. Проблему недостатка профессионализма по таким специфическим направлениям как бухучёт, программирование, Public Relation и др. ОГО всё чаще стали решать путём приглашения внешних совместителей. Для соответствия демократическим принципам управления и повышения своей эффективности некоторые ОГО формируют органы коллективного управления.

По мнению экспертов, белорусские ОГО стали активнее в области адвокати́рования и продвижения своего общественного имиджа, более осознанно и системно подходить к планированию мероприятий и кампаний. Был организован ряд крупных форумов и конференций с участием правительственных чиновников. Представители ОГО принимали участие в обсуждении правовых реформ и диалоге между ЕС и Беларусью, Представителей гражданского общества стали чаще приглашать для консультаций по широкому спектру вопросов. Вместе с тем, власти по-прежнему не рассматривают организации гражданского общества как равных партнеров.

В 2017 году ОГО стали финансово менее устойчивы по сравнению с 2016 годом. Подавляющее большинство из них по-прежнему зависят от финансовой поддержки со стороны иностранных доноров. Однако в последние годы наблюдается снижение интенсивности взаимодействия официальных лиц западных стран с белорусскими ОГО и существенное уменьшение объёмов финансовой поддержки. В частности, существенно изменилась структура международной технической помощи. Доноры всё чаще финансируют проекты, реализуемые белорусскими государственными учреждениями и так называемыми ГОНГО – государством организованных негосударственных организациях. На них же сфокусирована и финансовая поддержка гражданского общества со стороны белорусского государства. В связи с этим белорусские ОГО стали более планомерно работать над укреплением своей финансовой устойчивости, уделяя особое внимание расширению спектра своих услуг и привлечению средств из местных источников. В качестве альтернативного источника финансирования для ОГО выступает краудфандинг. В 2017 году этим путём удалось собрать около 600 тысяч долларов. Это почти в два раза больше, чем в 2016 году. (<http://www.actngo.info/article/indeks-ustoychivosti-ogo-belarusi-2016> стр.34)

Наиболее остро вопрос стоит в области правового статуса ОГО. В 2017 году ситуация ухудшилась. В отношении представителей ряда ОГО были проведены аресты, обыски, конфискация имущества. Процедура регистрации для большинства ОГО по-прежнему остаётся сложной. Ряду организаций было отказано в регистрации без убедительных на то оснований. Представители незарегистрированных ОГО подвергаются преследованию со стороны властей. Система

налогообложения для ОГО неблагоприятна. Существуют правовые ограничения на получение ОГО финансирования как внутри страны, так и из-за рубежа.

Таким образом, правовой статус ОГО выступает краеугольным камнем их развития. Ухудшение данного параметра в 2017 году по «принципу домино» привело к ухудшению финансовой устойчивости организаций. Это в свою очередь не позволило укрепить организационный потенциал и инфраструктуру. Многие ОГО вынуждены были сократить персонал и объёмы своей деятельности. Кардинально изменить ситуацию к лучшему силами только самих ОГО не представляется возможным. Лишь признание властями значимой роли гражданского общества в социально-экономическом развитии страны и либерализация в сфере нормативно-правового регулирования деятельности ОГО могут стимулировать развитие третьего сектора.

Однако не только позиция белорусского руководства по отношению к гражданскому обществу оказывает влияние на его динамику. Для успешного развития ОГО требуется продуктивное взаимодействие с целевыми аудиториями. Именно они могут выступать как источник инноваций, кадрового обновления, поддержки. Гражданское общество по определению предполагает активность заинтересованных граждан для отстаивания своих интересов, прав и свобод. В этой связи в качестве ещё одного фактора его развития стоит рассматривать степень предрасположенности членов белорусского общества к консолидации в общественно-политической сфере для совместного отстаивания своих интересов.

В 2013-2015 гг. экспертами Центра европейской трансформации (ЦЕТ) и Белорусского института стратегических исследований (BISS) было проведено исследование потенциала солидарности белорусского общества. (<https://cet.eurobelarus.info/ru/library/publication/2015/12/18/potential-solidarnosti-v-belarusskom-obschestve.html>) Под солидарностью в данном случае рассматривается проявление связей и отношений между людьми, которое выражается в совместных неформальных действиях (поддержка, помощь, присоединение) общественного (непроизводственного) характера, ведущих к отстаиванию общих интересов и достижению общих целей.(С.4)

В рамках исследования рассматривалась только общественно-политическая солидарность, когда поводом солидарных действий выступают проблемы общественно-политической жизни. Исследование проводилось в два этапа. На первом этапе, проходившем в сентябре 2013 года — июне 2014 года, исследователи сосредоточились на изучении не всего белорусского общества, а организованного гражданского общества. Предполагалось, что именно эта часть социума способна стимулировать проявления солидарности, гражданской активности у остального населения. И, как следствие, развитие не только всего сектора гражданского общества, но и демократии в стране.

Исследование показало, что организованное гражданское общество не является единым социальным образованием с общей системой ценностей и не может рассматриваться априори как источник демократических изменений в Беларуси. Данный общественный сегмент в целом обладает низким потенциалом солидарности, изменяющимся в зависимости от сферы общественной жизни. Значительным дезинтегрирующим эффектом в данном случае обладают проблемы в политической сфере. Жёсткое отношение властей к политической активности, противоречащей официальной линии, может поставить под угрозу существование любой организации. Это привело к дистанцированию большей части сектора ОГО от политической сферы и существенным разногласиям в понимании путей решения проблемных ситуаций в области политики.

В ходе исследования удалось выделить три типа представителей организованного гражданского общества, каждый из которых имеет свои специфические основания для проявления солидарности. Менее двадцати процентов составили так называемые «Политизированные активисты». Они обладают высоким потенциалом солидарности, отличаются проевропейской ориентацией и, соответственно, неприятием существующего в Беларуси политического режима, готовы активно отстаивать права человека. Вторая группа – «Скептики». У них есть опыт участия в солидарных действиях, но по большей части он имеет негативный характер. Поэтому они демонстрируют низкий уровень готовности принимать участие в солидарных действиях, в особенности в политической сфере, сосредоточены на решении конкретных проблем в своём поле деятельности и не имеют особых надежд на поддержку со стороны других ОГО. Самая многочисленная группа – «Обыватели». Они в основном деполитизированы, стремятся к компромиссу, склонны к проявлению солидарности в социальной сфере.

На основании полученных данных эксперты центра делают вывод о том, что в белорусском гражданском обществе нет ядра как источника организованных действий и, соответственно, ощутимых социальных преобразований. В то же время представители ОГО могут получить поддержку от единомышленников для решения локальных проблем.

Изучение потенциала солидарности белорусского общества в целом стало вторым исследовательским этапом, проведённым в январе-октябре 2015 года. Как показало исследование потенциал солидарности белорусов крайне низок. Они практически не склонны к организованным действиям в общественно-политической сфере, ориентированы на межличностные отношения ближайшего круга (семья, друзья) и решение повседневных бытовых вопросов. Это в значительной степени ограничивает возможности для сближения сектора гражданского общества, в той или иной степени всё же ориентированного на проявление солидарных действий, и остального населения. Это в свою очередь сдерживает

развитие третьего сектора, который остаётся в некотором смысле изолированным и замкнутым на себе.

Поиском внешнего по отношению к самому гражданскому обществу источника его развития можно рассматривать исследование трансформационного потенциала белорусского общества, проведённого ЦЕТ в мае-октябре 2016 года (<https://cet.eurobelarus.info/ru/library/publication/2017/03/13/sotsial-naya-baza-programm-transformatsiy-v-belarusi.html>). Перед экспертами стояла задача оценить готовность белорусов к внедрению в свои повседневные практики технических и социальных инноваций как основу для гражданской активности и трансформационных преобразований в стране.

Результаты этого исследования подтверждают данные, полученные ранее при изучении потенциала солидарности белорусов. Подавляющее большинство сосредоточено на личных повседневных экономических проблемах. Социальные, и в особенности политические, проблемы крайне мало интересуют белорусов. Соответственно они без особого энтузиазма относятся к социальным инновациям и демонстрируют консерватизм в этом направлении. Ещё одним значимым препятствием на пути изменений в стране выступает существующая в сознании белорусов массовая ностальгическая самоидентификация с «советским народом» и связанными с ним ценностями. Это само по себе не предполагает каких-либо прогрессивных общественных трансформаций, а скорей наоборот – возврат к советской социально-экономической модели.

Тем не менее, белорусское общество не является однородным в своём отношении к социальным инновациям. Как показало данное исследование, пятая часть белорусов отличается высокой степенью восприимчивости к социальным инновациям и может рассматриваться как социальная основа для демократических трансформаций в стране. По своим демографическим характеристикам эти люди моложе, имеют более высокий уровень образования, среди них больше горожан по сравнению со «средним белорусом». Они более динамичны и испытывают дефицит свободного времени. Данная группа особенно восприимчива к таким проблемам как использование альтернативных источников энергии, Болонский процесс, формирование белорусской идентичности. Эти моменты должны учитывать гражданские активисты при взаимодействии со своими целевыми группами.

В представленном в 2017 году аналитическом обзоре «Гражданское общество Беларуси: актуальное состояние и условия развития», <https://cet.eurobelarus.info/ru/library/publication/2017/06/23/grazhdanskoe-obschestvo-belarusi-aktual-noe-sostoyanie-i.htm>, эксперты Центра европейской трансформации сделали акцент на структуре сектора ОГО и участия населения в его развитии. В обзоре отмечается, что наибольшее количество организаций действует в сфере культуры, прав человека и социальных вопросов (по оценкам опрошенных экспертов – представителей самих же ОГО). Большинство ОГО

сосредоточены в Минске и областных центрах. При этом, по данным ЦЕТ, основная масса населения имеет весьма размытые представления о гражданском обществе, его субъектах и, соответственно, слабо вовлечена в их деятельность.

Обобщением значительного опыта в области изучения гражданского общества выступает опубликованное в 2018 году исследование «Гражданское общество Беларуси: актуальное состояние и условия развития». Оно было выполнено экспертами Центра европейской трансформации и Центра правовой трансформации (Lawtrend) по инициативе Белорусской национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства в феврале-сентябре 2018 года. Авторы исследования фокусируются не только на описании структуры сектора гражданского общества и условий его функционирования, но и рассматривают те динамические изменения, которые происходили в гражданском обществе в последние годы, и факторы на них влияющие (внешние и внутренние).

Как показало исследование, сектор гражданского общества развивается неравномерно. Наиболее динамично развиваются ОГО, связанные с развитием бизнеса, медиа сферы и городов. Самые же большие затруднения испытывают независимые профсоюзы, постоянно существуя под угрозой ликвидации. Анализируя факторы развития ОГО, самое сильное негативное воздействие на развитие сектора за последние несколько лет оказало, по мнению респондентов, сокращение донорской помощи. Политика государства по отношению к гражданскому обществу обладает также мощным потенциалом влияния на его динамику. В этом случае результат зависит от сферы деятельности организации. При попадании в струю государственной политики можно наблюдать активизацию того или иного сектора, в противном случае – стагнация. И третий фактор, негативно влияющий на динамику гражданского общества, – низкий уровень гражданской активности в стране. Наиболее заметными стимулирующими факторами, по оценкам экспертов, выступили развитие информационных технологий и активизация бизнеса. Помимо внешних по отношению к гражданскому обществу факторов выделяются и ряд секторальных особенностей, влияющих на развитие ОГО. Среди негативных можно назвать неравномерное распределение ОГО по регионам Беларуси, отсутствие единого видения у представителей ОГО путей решения общих проблем и конкуренция за ресурсы.

Рассмотренные исследования Центра европейской трансформации объединены поиском базиса для дальнейшего развития гражданского общества. На данный момент организации гражданского общества функционируют в неблагоприятном социальном контексте. Если говорить о внешней среде, то препятствием для развития гражданского общества в первую очередь выступает внешнеполитическая позиция властей. Это непосредственно влияет на политику зарубежных доноров в отношении ОГО, правовой статус ОГО, и опосредованно – на других субъектов социального пространства, находящихся во взаимодействии с гражданским обществом. Тормозит развитие гражданского общества и отношение жителей страны к возможным социальным переменам, которые продвигают в рамках своей деятельности ОГО.

Белорусы в большей степени сконцентрированы на личных экономических проблемах, замкнуты в родственно-дружеском кругу личных связей и не готовы к проявлению социально-политической активности. Таким образом, причинами низкой численности ОГО в Беларуси, отмечаемой экспертами ЦЕТ, можно рассматривать не только репрессивные установки властей по отношению к гражданскому обществу, но и неготовность населения в целом к проявлению активной гражданской позиции. В результате, ОГО в целом не обладают существенным весомым социально-политическим капиталом и способны оказывать ощутимое влияние на процесс принятия решений в стране.

Свою оценку позиции гражданского общества в отношении трансформационных процессов в Беларуси дали эксперты Белорусского института стратегических исследований (BISS) в рамках проекта «Рефорум». («У гражданского общества и политической оппозиции особое отношение к реформам в Беларуси» <http://belinstitute.eu/ru/node/3074>, «Отношение представителей гражданского общества и политической оппозиции к реформам в Беларуси» <http://belinstitute.eu/ru/node/2059>) Сбор данных был проведен в 2014-2015 г.г. Результаты исследования отношения представителей общественных организаций и политической оппозиции к реформам были сопоставлены со взглядами представителей других социальных групп: чиновников и предпринимателей, а также населения в целом.

Представители гражданского общества солидарны с другими группами в том, что страна нуждается в переменах. Более того, они ощущают эту необходимость острее остальных и готовы принимать активное участие в разработке и реализации реформ. При этом исследователями была обнаружена разница во взглядах третьего сектора и остальных групп на то, какие сферы нуждаются в первоочередном реформировании. Для представителей гражданского общества характерно выделение политических реформ как первоочередных. Следующими по актуальности реформирования были названы экономика и образование. В то время как для остальных респондентов экономические преобразования выходят на первое место. И хотя экономические потрясения последних лет несколько сблизили позиции гражданского общества с остальным населением, существенный разрыв в приоритетах сохраняется. В частности, проблемам здравоохранения и образования третий сектор уделяет недостаточно внимания. Для остальных жителей страны эти сферы являются крайне значимыми. Население привыкло к (условно)бесплатным медицинским и образовательным услугам. Поэтому предложения со стороны гражданского общества о реформировании этих сфер путём либерализации (введения страховой медицины, увеличения самостоятельности учебных заведений и т.п.) могут быть восприняты весьма болезненно. Таким образом, в ходе исследования были зафиксированы кардинальные отличия во взглядах на особенности реализации реформ. В то время как третий сектор, бизнесмены и чиновники настроены либерально и выступают за снижение контроля со стороны государства, население имеет противоположную позицию в данном вопросе. Это существенно ограничивает возможности гражданского общества оказывать влияние на взгляды населения в области реформ. Ещё одно существенное отличие состоит в том, что гражданское общество выступает за европейский путь развития. Большинство населения не разделяет

подобных устремлений и рассчитывает на российскую поддержку трансформационных процессов в Беларуси.

Для разработки и проведения структурных реформ представители гражданского общества предлагают вовлекать максимально широкий круг заинтересованных сторон, рассчитывая при этом на поддержку Европейского Союза и международных организаций. В то время как эффективность и перспективы взаимодействия с государством (чиновниками) получили невысокую оценку. Сами же представители органов госуправления оценивают потенциал такого взаимодействия выше. Такие расхождения во взглядах могут выступить серьёзным препятствием для налаживания сотрудничества этих сторон в будущем.

Взаимодействие третьего сектора и государства рассматривается в исследовании Института политических исследований «Политическая сфера» «Спробы рэформаў і палітыка дзяржавы ў дачыненні грамадзянскага сектара, 2016-2017» (http://www.eedc.org.pl/wp-content/uploads/2017/09/ReviewPaper_BIIM2017_Warsaw_BEL.pdf) Методом сбора данных выступил качественный анализ документов (открытых источников информации) и опрос экспертов.

Непростая экономическая ситуация, которая сложилась в Беларуси в последние годы, оказала влияние на заинтересованность властей в привлечении в страну ресурсов через участие в международных проектах. Это оказало некоторое позитивное влияние на характер взаимодействия государства и гражданского общества, а именно декриминализацию третьего сектора в глазах властей и его деполитизацию. В ходе исследования были отмечены тенденции на сближение по таким направлениям как экономика, социальная сфера, культура. Однако, проблема отсутствия возможности непосредственного влияния гражданского общества на процессы принятия властями управленческих решений, по мнению экспертов «Политсферы», по-прежнему остра.

Ещё одной значимой проблемой, которая зафиксирована авторами исследования, является активизация сектора ГОНГО, рост их численности. Многие из этих организаций создаются непосредственно для работы в конкретных международных проектах. Тем самым они составляют серьёзную конкуренцию независимым организациям. В то же время, в силу выдвигаемых со стороны белорусских властей требований по повышению эффективности работы ГОНГО, экспертами отмечается незначительная интенсификация взаимодействия данных организаций, а по сути государства, с ОГО. Значимым плюсом данной ситуации для ОГО является расширение контактов с целевыми группами.

Заметной тенденцией последних лет исследователи называют профессионализацию белорусских ОГО. Данный процесс совпадает с общеевропейскими тенденциями. Более активно стали развиваться социально ориентированные проекты. Многие ОГО больше концентрируются на интересах своих целевых групп, стали более адаптивны в меняющемся реальном мире. Отмечается расширение сотрудничества ОГО с органами государственного управления и бизнесом. Также среди ОГО отмечается рост интереса к совместной деятельности в рамках общих проектов и инициатив, к созданию ассоциаций и иных форм партнёрского взаимодействия. Это сделало деятельность ОГО более заметной для остального населения, позитивно отразилось на уровне его гражданской активности.

В марте 2017 – январе 2018 эксперты Института «Политическая сфера» исследовали актуальные особенности сотрудничества ОГО и белорусских органов государственного управления («Новые возможности и старые ограничения») путём проведения 21 глубинного интервью с представителями общественных организаций страны и 12 интервью сотрудников системы государственного управления.

Так как организации белорусского третьего сектора весьма разнообразны по предмету своей деятельности, специфика их взаимодействия с госорганами тоже будет отличаться. Однако исследователям удалось выделить общие тенденции. Ключевым фактором, определяющим успешность взаимодействия государственных органов и ОГО, является степень «политизации» и «оппозиционности» деятельности ОГО, которая приписывается им чиновниками. В результате сохраняется негласное разделение всех общественных организаций на «одобряемые» и «неодобряемые» государством. Это в свою очередь находит отражение в специфике распределения средств и ресурсов, уровне контактов, возможности заключения соглашений и т.д. Однако, стоит отметить, что острее это разделение чувствуют сами чиновники, чем представители гражданского общества. Представители «неполитических» ОГО достаточно широко взаимодействуют с органами государственного управления и республиканского, и местного уровня. На динамику их контактов с госорганами оказывают влияние регулярность взаимодействия, тематика и уровень деятельности ОГО (республиканский или местный), а также такие внешние факторы как принятие государственных программ, изменения в законодательстве, заключения международных соглашений и т.д. Масштаб влияния общеполитических факторов, таких как выборы, политические кампании на процесс взаимодействия ОГО и сектора государственного управления имеет у сторон противоположную оценку: для чиновников они гораздо более значимы, чем для представителей ОГО.

Исследователями были отмечены и другие различия в восприятии процесса взаимодействия представителями ОГО и государственного управления. Гражданские активисты характеризуют свою роль при взаимодействии с чиновниками как экспертно-консультационную. В то время как государственные служащие воспринимают НГО как помощников, как источник людских и финансовых ресурсов, либо как жалобщиков. Ещё одно значимое отличие состоит в восприятии процесса межличностного взаимодействия сторон. Представители ОГО отмечали

непосредственную зависимость успеха коммуникации от качества персональных неформальных контактов. В противоположность этому чиновники подчеркивали исключительно формальный характер сотрудничества.

Механизмы обратной связи и оценки государственными органами результатов сотрудничества практически полностью отсутствуют либо носят крайне несистемный характер. НГО отмечают отсутствие каких-либо правил оценки эффективности партнерства. Обратная связь со стороны государственных органов осуществляется, главным образом, в форме отдельных позитивных замечаний, отсутствия критики, продолжением сотрудничества и рабочих контактов, но редко предусматривает детальную оценку.

Таким образом, несмотря на встречное движение, взаимодействие между ОГО и чиновниками по-прежнему нельзя считать равноправным сотрудничеством.

Просветительское учреждение «Офис европейской экспертизы и коммуникации» (ОЕЭК) значительное внимание уделяет анализу ряда секторов гражданского общества. Так в 2014 году по инициативе ОЕЭК был изучен сектор субъектов (в том числе и ОГО), занимающихся вопросами гендерного равенства («Анализ сектора Республики Беларусь, субъекты которого занимаются вопросами гендерного равенства» <https://oeec.by/gendersector2016/>) . Основными методами исследования были: анализ национальных нормативно-правовых документов, касающихся регулирования гендерных отношений; национальный социологический опрос; фокус-группы и интервью с экспертами. Исследование показало, что количество ОГО в данном секторе относительно невелико. На момент проведения в этом поле действовали 32 организации. При этом деятельность лишь нескольких была признана экспертами «заметной».

Достижению поставленных целей ОГО гендерного сектора способствуют такие их характеристики как большой интеллектуальный, «экспертный» потенциал членов НГО; гибкость и быстрое внедрение в свою деятельность необходимых новых форм работы. Ключевые направления активности гендерных ОГО включают образовательные и информационно-консультационные услуги в вопросах противодействия домашнему насилию и торговле людьми, а также гендерного равенства. Некоторые успехи достигнуты в сфере лоббирования идей гендерного равенства на уровне государственной политики: в статистике стали учитываться многие показатели по полу, НИИ труда разработал Концепцию гендерного равенства, НЦЗПИ провел гендерную экспертизу действующего законодательства. Была усовершенствована законодательная база в сфере семьи и труда. Таким образом, можно говорить о ряде продуктивных контактов с госсектором. Чаще всего это сотрудничество в рамках реализации проектов международной технической помощи. Тем не менее, основной характеристикой взаимодействия гендерных ОГО в другими субъектами гендерного сектора, по мнению экспертов, выступает его ситуативный характер. Не было зафиксировано и тесной консолидации

ОГО сектора. Среди причин такой ситуации называются расхождения в понимании гендерных проблем.

Гендерные ОГО сталкиваются с теми же проблемами, что и остальные организации: снижение объёмов донорской помощи, нормативно-правовые ограничения регистрации зарубежной финансовой помощи, организационная неустойчивость, слабая обновляемость кадрового состава, низкий уровень влияния на процессы принятия управленческих решений в стране. Эти факторы негативно сказываются на развитии сектора.

В январе 2016 года ОЕЭК представил анализ состояния и перспектив развития сектора молодежных организаций гражданского общества Беларуси («Потенциал взаимодействия молодёжных общественных организаций и инициатив в решении общих задач» <https://oeec.by/youthsectoranalysis/>). В ходе исследования были использованы различные методы сбора информации: электронный анкетный опрос членов молодежных организаций, глубинные полуструктурированные интервью и фокус-групповая дискуссия с экспертами, имеющими стаж общественной деятельности в секторе не менее трёх лет. Генеральной совокупностью выступили 327 организаций. Согласно результатам данного исследования объём сектора молодежных ОГО составляет 11% от общего количества всех организаций. При этом количество участников приближается к 300 000 человек. Однако далеко не все члены молодежных ОГО принимают активное участие в их деятельности. По оценкам опрошенных лишь четверть демонстрирует реальную вовлеченность в деятельность своих организаций. Одной из причин такой ситуации является дисбаланс потребностей молодёжи и возможностей для их реализации в рамках молодежных ОГО, которые слабо ориентированы на свою целевую аудиторию и имеют весьма расплывчатое представление об особенностях молодёжи как социально-демографической группы. Это оказывает негативное влияние на развитие сектора.

Как показало исследование, молодёжные ОГО слабо представлены в регионах. Большинство из них сосредоточили свою активность в Минске и крупных городах. Это негативно отражается на их узнаваемости на местном уровне, где практически монополистами являются Белорусский республиканский союз молодёжи (БРСМ) и Белорусская республиканская пионерская организаций (БРПО) – квазиобщественные структуры, которые ретранслируют официальную политику белорусского государства

Позиция белорусских властей в отношении рассматриваемого сектора выступает ещё одним значимым тормозящим развитие фактором. Происходит политизация самого факта существования молодёжных ОГО, так как определение приоритетов молодёжной политики в стране является исключительной монополией государства. Поэтому любая несогласованная с властями активность в этом направлении вызывает их пристальное внимание ко всем акторам. В особенности это актуально в отношении так называемых «нелояльных» молодёжных ОГО. Для

многих потенциальных участников молодежного движения это может выступать серьёзным барьером. Кроме того, деление со стороны властей всех молодежных объединений на «угодные» и «неугодные» плохо сказывается и на уровне консолидации всего сектора. Организации редко объединяют усилия для решения общих задач. У большинства недостаточно внутренних ресурсов для адвокативной и лоббистской деятельности, а с исследовательскими организациями и «фабриками мысли» (Think Tanks) молодежные ОГО сотрудничают мало. Они практически не вовлечены в процесс формирования молодежной политики. Согласно ответам респондентов это не является приоритетным направлением деятельности молодежных организаций.

Взаимодействие молодежных ОГО с остальными социальными субъектами неравнозначно. В частности, невысок уровень их сотрудничества с бизнесом, церковью и политическими структурами. Отношения с государственными структурами имеют сложный характер. Чаще, по оценкам респондентов, поводом для взаимодействия выступают согласования или получения разрешения на осуществление деятельности, проведение мероприятий и т.п. И хотя молодежные организации стремятся к интенсификации контактов с государственными органами и с государственными учреждениями (в особенности с учреждениями образования) последние по-прежнему сохраняют свою закрытость. Наконец, наиболее эффективное взаимодействие молодежных ОГО отмечается с немолодежными организациями гражданского общества, с донорами и СМИ.

Для дальнейшего развития сектора, по мнению исследователей, молодёжные ОГО должны сосредоточиться на интересах молодежи как своей основной целевой группы, расширить своё присутствие на региональном уровне, наращивать свой экспертный потенциал, усилить взаимодействие с коллегами по сектору и государственными органами.

Ещё одним из секторных исследований, которые проводились под эгидой ОЕЭК в период с 2012 по 2016 годы, является «Анализ сферы организационного развития организаций гражданского общества» (<https://oeec.by/organizationaldevelopmentsector/>). Развитие белорусского третьего сектора непосредственно связано с уровнем эффективности работы ОГО по достижению своих программных целей. Поддержание высокой результативности и соответствия веяниям времени требует перманентного совершенствования компетенций сотрудников и руководства организаций. Для реализации этих задач, развития своего организационного потенциала ОГО прибегают к разнообразным специфическим консалтинговым услугам, в том числе к услугам субъектов сектора организационного развития. Сфера организационно развития организаций гражданского общества, согласно позиции исследователей, это – «сфера жизни общества Республики Беларусь, в которой ОГО проводят целенаправленные мероприятия по развитию собственного организационного потенциала с привлечением белорусских некоммерческих и коммерческих организаций, в рамках международных и зарубежных программ, а также самостоятельно» (<https://oeec.by/wp->

<content/uploads/2016/04/%D0%9E%D1%80%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%B5 %D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D1%8B%D0%B9.pdf> с.15). Методами сбора информации выступили: анализ международных и национальных нормативно-правовых документов по проблематике сферы, анкетный опрос консультантов и получателей услуг в области организационного развития (65 человек), глубинные интервью с экспертами сектора (24 человека).

По данным исследования, сектор организационного развития ОГО в Беларуси сформировался и функционирует благодаря соответствующим донорским программам и проектам. На момент исследования объём предложений консалтинговых услуг в области организационного развития для ОГО составил примерно 50-60 консультантов, количество потенциальных получателей услуг около 500 ОГО и инициатив. Из них порядка 100 организаций нацелены активно развиваться, но финансовые возможности для этого имеются только у нескольких десятков ОГО.

В числе наиболее востребованных у ОГО направлений организационного развития – совершенствование компетенций по взаимодействию с целевыми аудиториями в целом, и органами госуправления в частности. Следующими по актуальности вопросами являются повышение качества процессов внутри организаций, повышение качества планирования (стратегического, тактического и краткосрочного), рост организационной культуры ОГО.

Одной из тенденций, выявленной в ходе исследования, является рост интереса к сектору организационного развития ОГО со стороны бизнес-консультирования. Это может иметь свои позитивные результаты, так как бизнес-ориентированные подходы в целом больше сосредоточены на повышении экономической эффективности организаций, развитии их кадрового потенциала. Приглашение зарубежных экспертов для оказания консультационных услуг по организационному развитию ОГО не является распространённой практикой. Причиной такой ситуации является высокая стоимость подобных услуг, что недоступно большинству ОГО.

Для большинства ОГО легальное получение финансовой помощи для удовлетворения потребности в консалтинговых услугах в области организационного развития практически невозможно, так как подобные нужды не признаются государством приоритетными. Это не позволяет ОГО регистрировать проекты, в которых содержатся статьи расходов на организационное развитие. В то время как для доноров в большинстве случаев повышение квалификации сотрудников организаций выступает обязательным элементом проектов. По сути, власти умышленно тормозят развитие сектора ОГО, хотя формально непосредственные правовые барьеры для организационного развития ОГО отсутствуют. Таким образом, динамика сферы организационного развития ОГО, как и всего третьего сектора, в значительной степени зависит от таких внешних факторов как активность доноров и позиция белорусских властей в отношении ОГО.

В такой ситуации организационное развитие и для самих ОГО не попадает в число ключевых задач. Оценивая необходимость организационного развития, представители ОГО высказывали точку зрения, что этот процесс является более значимым для доноров. Так как квалифицированные сотрудники ОГО способны эффективней реализовывать донорские проекты. Меньшая часть опрошенных представителей ОГО выразили понимание необходимости развития организационного потенциала своих ОГО как фактора их устойчивости.

В число секторальных исследований, проведённых по инициативе ОЕЭК, входит анализ активности субъектов третьего сектора в сфере адвокати́рования («Адвокати́рование в Республике Беларусь: опыт организаций гражданского общества» <https://oeec.by/advocacysector/>). Эта работа представляет собой первый системный анализ данного направления деятельности ОГО. Внимание исследователей было сосредоточено на периоде с 2010 по 2015 гг. В рамках обзора проанализированы более 10 кампаний по адвокати́рованию, проведенных в Беларуси, а также опрошены эксперты из более чем 50 организаций, работающих в области адвокации. Основными методами исследования выступили: case study в области адвокати́рования; анкетный опрос и полуструктурированные интервью с представителями ОГО, вовлеченными в сферу адвокати́рования; анализ вторичных данных и законодательства.

Согласно результатам данного исследования, адвокати́рованием занимаются далеко не все белорусские ОГО, так как лишь немногие обладают соответствующим организационным потенциалом – экспертными, финансовыми и временными ресурсами. В подавляющем большинстве случаев адвокативная деятельность ОГО является сопутствующей основной. При этом спектр адвокативных кампаний в Беларуси достаточно широк и охватывает практически все сферы и уровни жизнедеятельности социума.

По заключению исследователей, адвокативная деятельность ОГО в нашей стране существенно политизируется властями. Такая позиция оказывает негативное влияние как на успешность самих адвокативных кампаний, так на развитие сферы адвокати́рования в целом. Активность ОГО и инициатив по отстаиванию общественных интересов рассматривается чиновниками как вмешательство в процесс принятия управленческих решений и реализации государственной политики, что, по их мнению, выступает прерогативой исключительно органов государственного управления. Непрозрачность процесса принятия решений приводит к тому, что чиновники редко настроены на соответствующую коммуникацию с представителями гражданского общества. А вовлечение общественности имеет скорее характер информирования о готовящихся решениях, которым власти подменяют реальное участие активистов. Осложняет адвокативную деятельность ОГО и рассогласованность между органами госуправления (в особенности между местными и республиканскими) в отношении подходов к решению тех или иных проблем.

Ещё один характерный для Беларуси аспект адвокативной деятельности – взаимодействие субъектов адвокатирования с представителями исполнительной, а не законодательной власти при продвижении изменений законодательства. Именно представители властной вертикали в нашей стране обладают реальными полномочиями формировать государственную политику, в том числе и на законодательном уровне. В то время как депутаты выполняют по большей части функции формального утверждения решений чиновников.

Развитию сферы адвокатирования мешает и слабая консолидация самих ОГО. Большинство представителей ОГО, занимающихся адвокативной деятельностью, мало знают о деятельности коллег по сектору. Это может свидетельствовать либо о невысокой степени заинтересованности в общественной деятельности в других сферах, либо информирование широкой общественности о своей деятельности не является целью субъектов адвокатирования.

Тем не менее, по мнению исследователей, ряд адвокативных кампаний, инициированных гражданским обществом, можно считать успешными. В их числе: продвижение государственного социального заказа, закона против жестокого обращения с животными, кампания против осушения болот и некоторые другие.

Исследование участия белорусской интернет-аудитории в общественной жизни страны было проведено совместно Офисом европейской экспертизы и коммуникации и Baltic Internet Policy Initiative («Осведомленность и включенность в деятельность общественных организаций и неформальных инициатив» <https://oeec.by/issledovanie-obschestvennye-organizacii-2018/>). Сбор данных осуществлялся в декабре 2016 года и январе 2018 года, что позволило сопоставить результаты в динамике. В опросе 2018 года приняли участие 4278 интернет-пользователей в возрасте от 15 до 74 лет. Помимо задачи по изучению информированности респондентов о гражданском активизме, внимание также было сосредоточено на формах и причинах их участия в работе общественных организаций и неформальных инициатив.

Как показало исследование, респонденты плохо осведомлены о деятельности ОГО и мало вовлечены в общественную деятельность. Четверть опрошенных (26%) отметили, что не знают о существовании общественных организаций и инициатив, а 20% респондентов затруднились с ответом на данный вопрос (в дальнейшем опросе они участия не принимали). Лишь 6% активно вовлечены в деятельность гражданского общества, 15% — иногда участвуют. При этом в качестве наиболее распространённой формы такого участия выступает получение новостной рассылки и чтение новостей о деятельности ОГО (48%). Меньше всего участвующих непосредственно в реализации проектов общественных организаций – 7,5%. Наиболее активная часть респондентов – люди в возрасте до 34 лет (32%). Больше всего волонтерят для ОГО молодые люди в возрасте

15-24 года. Авторы исследования также отметили устойчивую тенденцию в гендерных различиях активности респондентов: женщины охотней выбирают финансовую поддержку в качестве гражданского участия в деятельности ОГО, а мужчины чаще подписывают онлайн-петиции.

Стоит отметить, что информированность респондентов о существовании тех или иных общественных организаций далеко не всегда оказывает влияние на желание как-то поддержать их деятельность. Не смотря на то, что самые известные в Беларуси профсоюзные, молодёжные и спортивные организации (большинство из которых смело можно отнести к ГОНГО), респонденты высказали готовность поддержать финансово путём перечисления 1% от своих доходов в первую очередь социальные, экологические и образовательные инициативы. При этом помочь деньгами, например, профсоюзным организациям согласны лишь 7,9% респондентов.

Самый низкий уровень известности исследователи зафиксировали у организаций, работающих в сфере регионального развития и с местными сообществами. Также минимальное количество респондентов готово оказать им финансовую поддержку. Основная причина такой ситуации состоит в том, что жители Беларуси по-прежнему имеют твёрдую уверенность в том, что локальные проблемы должны в первую очередь решать власти, так как у них для этого есть все ресурсы – и финансовые, и административные. Поэтому и среди респондентов данного исследования не был отмечен высокий уровень готовности лично заниматься решением местных проблем.

Среди наиболее вероятных причин своего участия в деятельности общественных организаций и инициатив респондентами были названы: совпадение личных ценностей с ценностями организации (50,3%), её четкие и ясные цели (41,8%), интересные программы и проекты (38,6%). Эффективность ОГО и неформальных инициатив люди оценивают по мероприятиям, где бывали сами (38,9%), по реакции в социальных сетях (35,5%) и СМИ (30,9%), а также отзывам знакомых (30,3%). В целом же, согласно данному исследованию, большинство белорусских интернет-пользователей позитивно относится к третьему сектору: 67% полностью или частично согласны с тем, что общественные организации и инициативы приносят пользу белорусскому обществу.

В рамках социологического исследования «Гражданственность в Беларуси, Украине и Молдове: результаты исследований» (<http://www.pactworld.org/news/public-opinion-survey-civic-literacy-ukraine-moldova-and-belarus>) была проведена оценка уровня гражданской осведомленности населения. В Беларуси репрезентативное исследование общественного мнения проводилось «ЦСБТ САТИО» по заказу Международной некоммерческой организации Pact Inc. Сбор данных осуществлялся с 13 по 30 июня 2016 года. В Беларуси в национальном опросе приняли участие 1005 респондентов. Также было проведено 12 фокус-групп: по две фокус-группы в Минске и областных центрах. Авторы сфокусировались на изучении специфики восприятия населением

процесса взаимодействия граждан и государства, гражданского участия на местном и национальном уровне, демократического управления. Анализ также затронул вопросы убеждений и ценностей граждан, их соотношение с правами человека.

Согласно результатам данного исследования, в целом, белорусы имеют невысокий уровень гражданских знаний. Это приводит к особому восприятию процесса взаимодействия граждан и государства, когда гражданин не воспринимается как активный субъект социально-политической сферы, а скорее как пассивный носитель некоего ограниченного набора прав и обязанностей. Среди обязанностей, которые, по мнению белорусских респондентов, должны выполнять граждане, лидирует обязанность соблюдать законы — 59% опрошенных и платить налоги — 40%. Также часто говорили об обязанности трудиться (29%), охранять окружающую среду (16%), защищать Родину (16%). При обсуждении своих прав белорусы чаще всего называли право на жизнь (50%), на труд (49%), на образование (30%), на медицинское обслуживание (20%) и на свободу (17%).

Низкая информированность о своих правах есть следствие отсутствия к ним интереса со стороны жителей страны. Основной причиной этого выступают многочисленные неудачные попытки реализации своих прав, и недоверие к государству, систематически эти права нарушающему. Респондентами отмечался низкий уровень возможности влиять на процессы, происходящие в стране. Как следствие – низкая гражданская активность и слабая вовлечённость в общественную жизнь. С другой стороны, респонденты выказывали готовность участвовать в общественной деятельности, но при условии, чтобы организацией занимался кто-то другой.

Для повышения гражданской активности населения исследователи рекомендуют развивать систему гражданского образования. В числе наиболее востребованных у респондентов практических навыков — умение защищать собственные права и интересы, критическое мышление, а также организация собственного бизнеса. Что касается гражданских знаний, то в них респонденты в целом заинтересованы, так как чувствуют, что у них недостаточно знаний о том, как функционирует государство, как проходят реформы, как работают законы, какие права и обязанности у них есть как у граждан. В ходе мероприятий стоит также сфокусироваться на развитии навыков медиа- и цифровой грамотности, конструктивного диалога с властью, желание и умение брать на себя ответственность за процессы. Важно сформировать у людей понимание того, что не только власть, но и сами люди должны что-то делать.

Перечень исследований, включенных в обзор

Центр европейской трансформации

Гражданское общество Беларуси: актуальное состояние и условия развития (2015-2017)

<https://cet.eurobelarus.info/ru/library/publication/2018/10/11/grazhdanskoe-obschestvo-belarusi-aktual-noe-sostoyanie-i-1810110900.html>

Гражданское общество Беларуси: актуальное состояние и условия развития (июнь 2017)

<https://cet.eurobelarus.info/ru/library/publication/2017/06/23/grazhdanskoe-obschestvo-belarusi-aktual-noe-sostoyanie-i.html>

Социальная база программ трансформаций в Беларуси (март 2017)

<https://cet.eurobelarus.info/ru/library/publication/2017/03/13/sotsial-naya-baza-programm-transformatsiy-v-belarusi.html>

Исследование потенциала солидарности в белорусском организованном гражданском обществе (ноябрь 2014, совместно с BISS)

http://cet.eurobelarus.info/files/userfiles/5/CET/2014_Solidarity_NGOs_Belarus.pdf

Потенциал солидарности в белорусском обществе (декабрь 2015, совместно с BISS)

<https://cet.eurobelarus.info/ru/library/publication/2015/12/18/potentsial-solidarnosti-v-belarusskom-obschestve.html>

Беларусский институт стратегических исследований (BISS)

Серия опросов гражданского общества, бизнеса, чиновников по отношению к реформам:

У гражданского общества и политической оппозиции особое отношение к реформам в Беларуси

<http://belinstitute.eu/ru/node/3074>

Отношение представителей гражданского общества и политической оппозиции к реформам в Беларуси

<http://belinstitute.eu/ru/node/2059>

МПОО АКТ

Индекс устойчивости организаций гражданского общества Беларуси – 2016 и предыдущие годы

<http://www.actngo.info/article/indeks-ustoychivosti-ogo-belarusi-2016>

Индекс устойчивости организаций гражданского общества Беларуси – 2017

<http://actngo.info/index-cso-2017/>

Офис европейской экспертизы и коммуникации

Анализ сектора Республики Беларусь, субъекты которого занимаются вопросами гендерного равенства

<https://oeec.by/gendersector2016/>

Адвокатирование в Республике Беларусь: опыт организаций гражданского общества

<https://oeec.by/advocacysector/>

Потенциал взаимодействия молодёжных общественных организаций и инициатив в решении общих задач

<https://oeec.by/youthsectoranalysis/>

Анализ сферы организационного развития организаций гражданского общества

<https://oeec.by/organizationaldevelopmentsector/>

Осведомленность и включенность в деятельность общественных организаций и неформальных инициатив в Беларуси

<https://oeec.by/issledovanie-obschestvennye-organizacii-2018/>

РАСТ

Гражданственность в Украине, Молдове и Беларуси.

<http://www.pactworld.org/news/public-opinion-survey-civic-literacy-ukraine-moldova-and-belarus>

Политсфера

Спробы реформаў і палітыка дзяржавы ў дачыненні грамадзянскага сектара, 2016-2017

(http://www.eedc.org.pl/wp-content/uploads/2017/09/ReviewPaper_BIIM2017_Warsaw_BEL.pdf)

Новые возможности и старые ограничения: сотрудничество государственных органов и неправительственных организаций (не опубликовано).