

# **За новое начало**

## **в сотрудничестве с гражданским обществом России**

**- Позиционный документ -**

### **Краткое изложение**

После существенного снижения в последние годы объема финансирования Европейским Союзом структур общественного сектора в России, назрела необходимость «перезагрузить» сотрудничество Россия и ЕС в области гражданского общества. Некоторые факторы способствуют созданию «диапазона возможностей» для новой попытки укрепления сотрудничества с Россией по следующим направлениям: верховенство права, права человека и построение демократии.

Важнейшими элементами, формирующими более благоприятный политический ландшафт, являются:

1. новая динамика в отношениях в связи с запуском программы ЕС «Восточное Партнерство», призывающей к симметричным действиям в рамках нового Соглашения о Партнерстве и Сотрудничестве с Россией;
2. влияние экономического кризиса на политическую ситуацию, что привело к участвующим призывам среди представителей российских элит к «внутренней модернизации» и к новому диалогу между государством и обществом;
3. неоднократно повторяемые призывы Президента России Д. Медведева к модернизации России подчеркивают необходимость активной роли гражданского общества;
4. перспективы всеобъемлющей «перезагрузки» взаимоотношений России с Западом;
5. более благоприятный климат для гражданской активности в России ввиду изменения законодательства об НКО и заявлений Президента Д. Медведева;
6. компетенции и профессионализм молодого, но жизнеспособного сектора НКО и гражданского общества России.

Принимая во внимания улучшение ситуации для укрепления межобщественного сотрудничества с Россией, представляется необходимым переосмыслить, переструктурировать и сделать более эффективным характер этого сотрудничества.

При этом, ключевыми направлениями работы являются следующие:

1. переоценка программ помощи ЕС российскому гражданскому обществу с целью смещения акцента с позиции исключительно поддержки на позицию действительного партнерства;
2. существенное увеличение финансирования ЕС инструментов ENPI/EIDHR, нацеленных на поддержку развития третьего сектора в России, отражающее значимость и потенциал российского гражданского общества в настоящий момент;
3. обеспечение рациональных, более прозрачных и более доступных инструментов ЕС для акторов российского гражданского общества и их партнерских организаций из ЕС;
4. создание совместного Форума Гражданского Общества ЕС-Россия, сравнимого с Форумом Гражданского Общества Восточное Партнерство;
5. усилия по созданию дорожной карты для безвизового режима между ЕС и Россией.

## Уход из России?

Через 20 лет после распада СССР пора подвести итоги участия ЕС в развитии России. Произошло много изменений на обеих сторонах, а сами отношения ЕС и России стали все более натянутыми. Кратко излагая ситуацию, Россия стала намного более богатой и стабильной страной, но и более уверенной в себе и менее ориентированной на сотрудничество с Европой. Со своей стороны, ЕС также оказался довольно медлительным партнером, негибким по отношению к системным изменениям в России. Европейские партнеры, разочаровавшись из-за ограниченного воздействия на область сотрудничества гражданских обществ ЕС и России, систематически отвечали на развитие авторитарного курса в РФ снижением программ помощи, включая и программы, нацеленные на поддержку развития системы правоприменения, прав человека и гражданского общества в целом. По сравнению с 90-ми годами российские НКО имеют сейчас намного меньше возможностей для работы над проектами, финансируемыми ЕС, или для развития прямых партнерств с европейскими НКО. Низкий уровень финансирования акторов гражданского общества России ни в коей мере не соответствует важности России как самого большого соседнего государства ЕС, а также показывает недооценку возрастающего значения российского гражданского общества для политики модернизации в рамках текущего курса российского руководства.

### Диапазон возможностей

На протяжении последних 18 месяцев целый ряд политических факторов привел к созданию «диапазона возможностей», заставляющие приложить новые усилия, нацеленные на развитие отношений между гражданскими обществами России и ЕС. Следующие существенные изменения в России и в глобальном контексте формируют более благоприятный политический ландшафт, в рамках которого сотрудничество в области правоприменения, прав человека и развития демократии приобретают новую значимость:

1. **«Восточное Партнерство» – новая движущая сила:** новая программа ЕС «Восточное Партнерство», а именно «Форум Гражданского Общества», впервые заседавший в ноябре 2009 года, создает новую динамику, подчеркивающую важность постсоветского региона для ЕС. Несмотря на то, что Россия не входит в «Восточное Партнерство», она приглашена к активному сотрудничеству на проектном уровне. С целью избежания асимметрии между отношениями Россия - ЕС и другими восточноевропейскими партнерами, ЕС должен ускорить переговорный процесс с целью достижения нового Соглашения о Партнерстве и Сотрудничестве с Россией, при этом одинаково четко и ясно следуя приоритету сотрудничества в области гражданского общества.
2. **Влияние глобального экономического кризиса на политику:** кризис, поразивший Россию больше, чем многие другие страны, вскрыл множество экономических и социальных проблем, большинство из которых до сих пор остаются нерешенными, а некоторые даже заметно усугубляются в условиях «вертикали власти» (отсталой сырьевой экономики, неэффективном управлении, находящемся под влиянием крупномасштабной коррупции, демографической проблемы, проблем с здравоохранением, бедностью, неразвитой инфраструктурой и т.д.). Все это спровоцировало активную дискуссию о «внутренней модернизации» России, в рамках которой необходимость нового диалога между государством и обществом рассматривается в качестве ключевого фактора. Эта дискуссия, начавшаяся в кругах Института Современного Развития (ИНСОР), постепенно распространяется на другие экспертные круги, прежде всего среди молодых либеральных элит. До настоящего времени общественная поддержка управляющего «тандема» остается на довольно высоком уровне, однако

опросы общественного мнения свидетельствуют о том, что она во многом базируется на общей политической апатии и страхе перед нестабильностью. Вопрос превращения этой апатии в гражданское участие – самый большой вызов для нынешнего российского руководства. Несмотря на то, что признаки более плюралистического развития пока довольно слабы, «диапазон», открываемый благодаря критическому переосмыслению российской политической системы, создает новые шансы для сотрудничества в области гражданского общества.

3. **«Россия, вперед!»:** нынешний российский Президент регулярно подчеркивает значение общественного сектора в качестве ключевого элемента модернизации России. Явно отходя от тона враждебного недоверия к деятельности НКО в последние годы, Президент сейчас характеризует гражданское общество как «оборотную сторону государства», полагая, что инновации, развитие предпринимательства и гражданского общества должны быть связаны скорее с частным гражданским участием и активностью, а не с государственной политикой. В своем драматическом воззвании «Россия, вперед!» Президент недавно призвал российских граждан к поддержке модернизации путем принятия на себя личной ответственности. Сайт Президента получил более 15 тысяч комментариев и статей в ответ на воззвание Д. Медведева. В то время как эксперты по-прежнему ставят под вопрос политическую волю Президента касательно воплощения программы действий, ЕС должен принять официальные заявления за чистую монету и определить способы реагирования на основную идею воззвания – модернизацию России силами ее собственных граждан.
4. **Всеобъемлющая «перезагрузка»:** К новому старту в отношениях Россия и ЕС подталкивают также недавние улучшения политического климата между Россией и «Западом» в целом. С одной стороны, экономический кризис привел к осознанию того, что ситуация в России продолжает зависеть от сотрудничества с постиндустриальными экономиками и от инвестиций из-за рубежа. В то же время, линия администрации Обамы на примирительную «перезагрузку» отношений с Россией открывает новые перспективы и для отношений Россия-США. Несмотря на то, что основы российской внешней политики пока не претерпевает существенных изменений, президент Медведев открыто призывает к «сближению и взаимопроникновению» с международными партнерами России. Эта точка зрения слышна и в заявлениях премьер-министра Путина, где речь идет о необходимости нового экономического участия Запада в развитии экономики России. В то же время, новые подходы могут возникнуть и в секторе российско-американских отношений в области гражданского общества, продолжая путь после «Саммита Гражданского Общества» в Москве в июле 2009 года. ЕС также должен держаться на уровне последних событий, следя за развитием ситуации и вновь начиная играть лидирующую роль на этом поле.
5. **Новое законодательство в области НКО:** Невзирая на тот факт, что политические условия для гражданских инициатив остаются весьма неоднозначными, серия конкретных шагов, инициированных Президентом Медведевым, может привести к укреплению работы российского сектора НКО. В общем, климат на поле общественной деятельности продолжает страдать от атмосферы страха и безнаказанности, особенно на фоне драматических политических убийств 2009-ого года. С другой стороны, российским Президентом был предпринят ряд позитивных мер, в их числе: воссоздание Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека под председательством Эллы Памфиловой, в состав которого вошли многие известные критики правительства, восстановление в прежней должности Владимира Лукина в качестве омбудсмена и наблюдателя за законодательством в области НКО. Следом за принятием первого пакета поправок к закону об НКО (облегчение процедур регистрации, отчетности и проверок), «совет Памфиловой» в данный момент

занимается подготовкой законопроекта об улучшении финансовых и налоговых условий для российских НКО, имея также целью полностью реформировать российскую систему законодательства для НКО к концу 2010 года. Все эти изменения ЕС должен отслеживать и быть готовым использовать их.

6. **Жизнеспособность российского молодого НКО сектора:** испытываю на себе крайне нецивилизованное и враждебное отношение, начиная с 2006 года, молодой и все более динамичный российский неправительственный сектор и сейчас находится в двойственной ситуации. С одной стороны, российские НКО сегодня явно более маргинализированы, чем в 90-е годы, несмотря на то, что менее 10 процентов из них существуют на «западные» деньги. С другой стороны, они находятся под угрозой существенного снижения финансовой поддержки ввиду глобального экономического кризиса и ухода многих западных доноров из-за враждебного отношения В. Путина к западному финансированию в 2006-2008 годах. В то же время, экономический кризис открывает новые возможности для российских НКО с целью наращивать и доказывать их «прибавочной стоимости», и с целью последующего перерождения в более сильном статусе. Наряду с небольшим местным полем филантропических фондов, 230 тысяч неправительственных организаций формируют компетентный «остров» негосударственной деятельности, который может стать базой для «третьего сектора», столь необходимого для развития России. ЕС в этих условиях должен предложить России стать партнерами в сохранении и развитии этого ценного ресурса.

## Рекомендации

1. Новые импульсы для сотрудничества ЕС-Россия в области гражданского общества должны базироваться на осознанном «политическом сдвиге» в двусторонних отношениях: логика «помощи», «трансфера «ноу-хау» и «поддержки» ранних 90-х должна быть адаптирована к новым реалиям сегодняшней, более уверенной в себе России. Существующий подход «поддержки» должен уступить дорогу политике, нацеленной на **действительное партнерство**, базирующееся на взаимных интересах. Новая стратегия ЕС должна иметь своей целью продвижение более профессионально-ориентированных и взаимовыгодных программ, работающих по принципу «от равного к равному».
2. С целью реакции на новый «диапазон возможностей» для сотрудничества в области гражданского общества, ЕС должен существенно **увеличить объем финансирования** на развитие третьего сектора в России. Объем доступных финансовых средств должен по меньшей мере достигнуть уровня последней фазы программы TACIS. Программы ENPI и EIDHR, а также любые новые потенциальные программы для российского общественного сектора, должны отражать значимость гражданского общества в России для европейской стабильности и демократического развития. В процессе определения ежегодных планов действий для России в рамках программы ENPI, ЕС должен быть гибким в вопросе типов и видов предлагаемых проектов, но жестко придерживаться принципа, что получателями могут являться только НКО. Большее финансирование еще более важно для программы EIDHR – всемирной программы ЕС для поддержки прав человека и базовых свобод. В 2008 году 1,2 млн. евро были выделены на Россию – такой же объем получили Хорватия и Босния-Герцеговина. Подобная ситуация ни в коей мере не отражает значение положения с правами человека в России и релевантность этой проблемы для свободы и безопасности в Европе. Так как программа EIDHR не требует согласования с национальными властями, именно она обладает большим потенциалом для обеспечения эффективной поддержки российского правозащитного и гражданского сектора. Россия должна стать одним из приоритетных направлений в предстоящем планировании программы EIDHR.

3. После того, как на протяжении нескольких лет, ЕС преобразовывал свои финансовые программы в большие, но сложные и часто непрозрачные модули, теперь необходимо вернуться к обеспечению **меньших, более прозрачных и более доступных грантов** для акторов российского гражданского поля. Административное регулирование и требования для заявителей должны быть упрощены и адаптированы к потребностям и реалиям российских (прежде всего, региональных) НКО. Административный ресурс Делегации ЕС в Москве должен получить соответствующую поддержку в этом вопросе. Приоритет должен быть отдан двойным программам, укрепляющим сети гражданского общества между Россией и ЕС.
4. ЕС и Россия должны приложить усилия к созданию **Форума Гражданского Общества ЕС-Россия**. Так как Россия представляет собой важнейшего торгового партнера и ключевого партнера в вопросах безопасности, ЕС необходима платформа для обсуждения и мониторинга сотрудничества ЕС-Россия на более широком, межобщественном уровне. Совместный форум ЕС-Россия, объединяющий негосударственных акторов, должен будет — при поддержке ЕС — обеспечивать регулярную платформу для диалога, а также институциональную рамочную структуру для координации всех вышеперечисленных вопросов.
5. Переговоры по новому Соглашению о Партнерстве и Сотрудничестве должны открыть новую перспективу для прогресса в вопросах введения **безвизового режима для неправительственных акторов между ЕС и Россией**. Существующее визовое соглашение необходимо адаптировать с целью более активного включения представителей российских и европейских НКО. Участники межобщественного сотрудничества, от менеджеров проектов до участников обменных программ или молодых волонтеров из сетей гражданского общества вносят существенный вклад в сближение России и ЕС, что является одной из основных целей официальной политики.

#### **Подписали (по состоянию на 23 марта 2010)**

- Ассоциация Местных Демократических Агенств (Антонелла Вальмордида) — Брюссель
- Фонд им. Бертельсманна (Корнелиус Очманн) — Берлин
- Координатор германо-российского межобщественного сотрудничества при Федеральном правительстве Германии (Андреас Шокенхофф) - Берлин
- Центр ЕС-Россия (Фрэйзер Камерон) — Брюссель
- Европейский Обмен (Штефани Шиффер) — Берлин
- Немецко-Русский Обмен (Штефан Мелле) — Берлин
- Группа Заграница (Войцек Творковски) — Варшава
- Фонд им. Генриха Белля (Вальтер Кауфманн) — Берлин
- Фонд им. Роберта Боша (Оттилие Бэльц) — Штуттгарт
- Словацкая Ассоциация Международной Политики (Александр Дулеба) — Братислава

#### **Прочие организации, институции и частные лица также приглашаются к подписанию документа**

Для более подробной информации обращайтесь, пожалуйста, в

Немецко-Русский Обмен, Берлин [www.austausch.org](http://www.austausch.org), Штефан Мелле [stefan.melle@austausch.org](mailto:stefan.melle@austausch.org)

Европейский Обмен, Берлин [www.european-exchange.org](http://www.european-exchange.org), Штефани Шиффер ([schiffer@european-exchange.org](mailto:schiffer@european-exchange.org))