
УПРАВЛЕНИТЕТ, ИНОСТРАННАЯ ПОМОЩЬ И РОССИЙСКИЕ НПО

Дж. Рихтер

В 1990-х годах организации международной помощи израсходовали миллионы долларов на гранты неправительственным организациям (НПО), стремясь способствовать построению гражданского общества в России. В этой статье используется идея Мишеля Фуко об управленитете (governmentality) для анализа дискурсов и практик, ставших следствием этих усилий. Во-первых, это анализ дискурсов, окружающих стратегии гражданского общества, демонстрирующий как они дополняют неолиберальную парадигму, дающую привилегии рынку перед государством в условиях экономического развития. Во-вторых, изучается стремление использовать проект гражданского общества для подбора кадров в НПО, профессиональные характеристики которых заимствуются у западных партнеров таких организаций. Наконец, в статье приводятся аргументы в пользу того, что формы, какими местные активисты отвечают на указанные вызовы, по своим окончательным результатам принципиально отличаются от целей, которые устанавливают для них организации, оказывающие международную поддержку.

Ключевые слова: гражданское общество, Россия, управленитет, НПО, международная помощь

В статье рассматривается влияние зарубежной помощи на неправительственные организации (НПО) в России. В конце 1980-х – начале 1990-х годов многие крупнейшие организации мира, занимающиеся оказанием международной помощи, приняли стратегию, направленную на содействие экономическому развитию и повышению качества управления через «усиление гражданского общества», то есть «сферы добровольного объединения людей, которая располагается между семьей и государством и является автономной от государства» [Ottaway, Chung, 1999. P. 106]. В результате этой новой стратегии оказывающие помощь международные организации, такие как

Организация Объединенных Наций, Мировой банк, Агентство международного развития Соединенных Штатов (USAID), Программа технической помощи Содружеству независимых государств (TACIS) Европейского союза и частные доноры, как фонды Форда и Сороса стали направлять значительные средства на грантовую поддержку НПО. Предполагалось, что такая помощь позволит НПО дополнить или даже заменить государственные организации в предоставлении услуг местному населению и отстаивании альтернативных направлений политики на местном, национальном или международном уровне.

Стратегия «гражданского общества» также способствовала усилиям международных доноров, направленным на помощь переходу России от советского социализма к рыночной демократии. В 1990-е годы миллионы долларов пошли на создание и поддержку самых различных неправительственных организаций, работающих в области здравоохранения, образования, защиты прав человека, кризисных центров, молодежных организаций и многих других. Отчасти благодаря этим средствам число зарегистрированных НПО в России в первые годы после распада Советского Союза стремительно росло [Kelly, 1997; Richter, 2002b. P. 57].

Для чего надо было поддерживать НПО? Сторонники стратегии гражданского общества утверждают, что финансировать НПО дешевле и эффективнее, чем финансировать правительства [Stiles, 1999], поскольку НПО теснее связаны с населением, которому оказываются услуги, действуют гибче и не так коррумпированы, как правительственные учреждения. Деятельность НПО усиливают ответственность властей, помогая людям более эффективно доносить свои требования до местных и национальных органов власти. Наконец, создание благоприятных условий для организаций гражданского общества позволяет людям больше делать для самих себя, приобретать необходимые для стабильной демократии умения и практику нахождения компромиссов для сотрудничества.

Хотя стратегия гражданского общества получила широкую поддержку, некоторые критики считают ее политическим и идеологическим дополнением глобального развития капитализма [Rieff, 1999; Manji, O'Coill, 2002; Petras, 1999]. Они подчеркивают неравенство ресурсов и власти между донорами и грантополучателями и утверждают, что последние больше ориентируются на приоритеты доноров, чем на потребности местных сообществ. В значительном большинстве эти доноры и большие организации не заинтересованы в мобилизации местных избирателей для коллективной борьбы против экономического неравенства. Совсем напротив, они зачастую прекращают деятельность потенциальных местных диссидентов и направляют их активность на развитие плохо финансируемых заменителей тех социальных услуг и общественных благ, которые государство более не может или не хочет предоставлять.

Оба аргумента имеют основания. Международная финансовая помощь НПО помогает активистам донести свои голоса, даже если они не бросают вызов существующим структурам. Эта помощь дает организациям возмож-

ность действовать более независимо от власти, но часто делает их более чуткими к мнениям зарубежных доноров, чем к нуждам местного сообщества. Учитывая сказанное, как можно оценить влияние зарубежной помощи на российские НПО?

Чтобы ответить на этот вопрос, мы обратились к анализу концепции управлениетета¹ Мишеля Фуко [Foucault, 1980; Foucault, 1994a; Foucault, 1994b; Gordon, 1991; Dean, 1999]. Сначала мы сделаем обзор основных понятий этой концепции, а затем применим их к деятельности организаций, стремящихся развивать гражданское общество в глобальном масштабе. В заключение с помощью проделанного анализа мы рассмотрим, как эта стратегия применялась в России, и какое влияние она оказала на местные организации и их членов.

Управлениетет

Понятия «управление» и «управлениетет» Мишель Фуко начал разрабатывать в курсе лекций конца 1970-х – начала 1980-х годов. Особенно его интересовало, каким образом либеральным режимам удается так «структурировать поле действий других» [Foucault, 1994c. P. 351], чтобы действительно и эффективно управлять людьми в обществе «на расстоянии вытянутой руки (at arm's length)» с минимальным вмешательством государства [Кларк, 2003]. В частности, его интересовал вопрос, как дискурсы, технологии и предписания либерального правления поощряют индивидов к такому поведению, которое укрепляет, а не ослабляет существующий социальный порядок. Вместо того, чтобы просто рассматривать структуры и действия конкретных институциональных акторов, исследователям предлагается взглянуть на режимы правления в их целостности, включая учреждения, политику, дискурсы и практики управления конкретной областью человеческой деятельности.

В анализе «управлениетета» Фуко власть играет решающую роль, однако он трактовал ее не как неподвижный «товар», принадлежащий конкретным учреждениям или индивидам. Напротив, он представлял власть как циркулирующий в обществе поток, «употребляемый и осуществляемый» в повседневных утверждениях и практиках, используемых индивидами при наблюдении, оценке и дисциплинировании друг друга [Foucault, 1980. P. 98]. Такие утверждения и практики одобряют и поощряют определенные формы поведения, особенно те, которые направлены на дисциплинирование, наказание или сдерживание нежелательного поведения. С еще большей силой они проявляются в

¹ Здесь мы переводим понятие «governmentality» как «управлениетет», продолжая ту традицию, которая в нашем журнале получила развитие при переводе статьи Дж. Кларка [Кларк Дж. Неустойчивые государства: трансформация систем социального обеспечения // Журнал исследований социальной политики. 2003. Т. 1. № 1]. Традиция здесь стала главным фактором, несмотря на мнение переводчика данной статьи О. Оберемко, более склонного к переводу «governmentality» как «управляемость». Мы сочли нужным поставить читателей в известность относительно различий во мнениях по этому вопросу. – *Прим. ред.*

такой организации возможностей, ожиданий, потребностей, желаний, что участники режима, стремясь улучшить собственное благополучие, способствуют достижению конкретных целей общества. Индивид – это не только канал для циркуляции власти, но и продукт этой власти [Foucault, 1980. P. 98].

Наблюдать действие власти конкретного режима правления можно в ее дискурсе. Под дискурсом мы понимаем «систему производства связанных между собой утверждений и практик, которые, становясь частью институтов и более или менее нормализуясь, составляют реальность для своих носителей и поддерживают определенную степень упорядоченности в системе социальных отношений» [Neumann, 2003. P. 3]. Дискурс дает инструменты, при помощи которых акторы внутри режима правления описывают, воспринимают, представляют и оправдывают социальную практику. Он обозначает границы между легитимным и нелегитимным, между тем, что может и не может быть высказано, между воображимым и невообразимым [Foucault, 1980]. Дискурс обретает материальное значение, поскольку направляет и организует ежедневную практику, так что субъекты, отнесенные в пределах дискурса к определенной социальной категории, в «реальной» жизни часто принимают модели поведения и признаки, приписываемые этой категории. Наконец, хотя о происхождении дискурса точно ничего не известно, он воспроизводится и формируется участвующими в нем людьми. В результате преобладающие дискурсы воспринимаются не как результат социального конструирования, а как самоочевидный «здравый смысл».

Анализ дискурса режима начинается с определения, что и каким образом в наличных практиках проблематизируется, требует реформирования и регулирования [Dean, 1999. P. 28]. При определении «проблемы» дискурсом устанавливаются области неадекватных наличных практик, а также тип поведения, который режимом будет поощряться [Там же. P. 26–34].

«Проблематика» режима определяет также его «поле зрения» [Там же]. «Поле зрения» режима называется область регулирования, которую режим выделяет из беспорядочной реальности и четко очерчивает в качестве задач в соответствии с имеющимися технологиями [Uvin, 1998. P. 44–45; Scott, 1998. P. 13]. «Поле зрения» очерчивает границы режима правления, определяет те объекты и действия, которые требуют внимания и надзора [Кларк, 2003. P. 77]. Оно же делает невидимыми многие объекты и действия, которые могли бы быть релевантными для проблематики режима, но не распознаются его дискурсом [Dean, 1999. P. 30].

Важным элементом дискурса является его отношение к знанию, то есть логика, в которой дискурс распознает, категоризирует и оценивает конкретные объекты и действия, фиксирует, как соотношение этих объектов и действий друг с другом воздействует на поведение [Там же]. Отношение режима к знанию также определяет то, как участники дискурса собирают, оценивают и удостоверяют знания об объектах и действиях в пределах поля зрения режима. Их методы могут включать статистические наблюдения, личные свидетельства, даже божественное откровение.

Также следует изучить «технологии», в том числе обычные процедуры, тактические ходы и приемы, которые режим использует для поощрения определенных моделей поведения, поддерживая дисциплину и порядок [Dean, 1999. P. 31].

Наконец, анализируя режим правления, следует рассмотреть способы, с помощью которых дискурс и практика режима формируют идентичности его участников [Кларк, 2003. P. 77; Dean, 1999. P. 30]. Какой тип поведения режим ожидает от своих участников при исполнении предписанных им ролей, и как он добивается этого поведения? Как дискурс приписывает «статусы, признаки и ориентации» различным индивидам, выполняющим разные функции внутри режима [Dean, 1999. P. 30]? Какие у них права и обязанности?

Хотя режимы правления структурируют повседневную практику, чтобы управлять поведением и формировать идентичности индивидов, они почти никогда не достигают полного успеха [Dean, 1999. P. 31; Hemment, 2000; Ebrahim, 2003]. Кроме того, индивиды, участвуя в режиме и его практиках правления, оказывают ему сопротивление, выкраивая себе личностное пространство, не сводимое к дискурсам правления. Власть – это не одностороннее отношение, при котором технологии и дискурсы порождают пассивных субъектов, но взаимный диалог, идущий внутри и между индивидами [Foucault, 1994b. P. 329–330; Gordon, 1991. P. 5].

Международный режим развития и гражданское общество

Как понятие управлениетета Фуко применить к анализу стратегии международного донорства на укрепление гражданского общества? Ведь НПО поддерживаются самыми разными организациями из разных стран мира, и они имеют собственные соображения для поддержки НПО. Для реципиентов тоже очень важно, откуда они получают финансирование: от USAID, TACIS, Фонда Форда или Фонда Фридриха Эберта. Однако, несмотря на различия, большинство международных организаций укоренены в общую социокультурную среду развитых капиталистических стран Западной Европы и Северной Америки. Штаб-квартиры большинства из них расположены именно в этих странах, и большинство их руководителей получили образование в университетах именно этих стран. Кроме того, эти организации пользуются большой поддержкой развитых капиталистических государств и активно поддерживают друг друга в сфере финансов и законности. Поэтому они имеют много общего в понимании общества, что отражается на определении повестки дня, организационной структуры и стратегии в отношении к местным организациям.

По большей части практики международных доноров укоренены в более широкий режим «развития», который во многом сообщает дискурс отношений между развитыми странами и странами третьего мира [Ferguson, 1990; Escobar, 1995; Ebrahim, 2003]. Понятие «развития», конечно, вызывает много споров, но в рамках практики доноры обычно понимают его как процесс, в ходе которого «развивающиеся страны» преодолевают дефицит капитала, знаний,

технологии и организованности, которого им не хватает по сравнению с развитыми странами, полагаемыми в качестве нормы [Fowler, 1996. P. 170]. При таком понимании помощь в развитии заключается главным образом в приращении – ввозе капитала, знания, технологии, институциональных форм – в «развивающиеся» страны, чтобы они могли больше походить на развитые страны Запада. Такая задача понимается скорее как техническая, чем политическая: как эффективнее внедрить эти формы? Этот дискурс почти не обращает внимания на то, каким образом местная история, местные конфликты и конфигурация власти могут повлиять на принятие местными обществами «западных» форм и практик [Ferguson, 1990; Uvin, 1998].

Ключевой технологией режима развития является «проект», который определяется как «обособленная совокупность ресурсов и видов деятельности», подлежащих введению в развивающееся общество для снижения конкретного дефицита [Fowler, 1996. P. 170]. Оценка таких проектов отражает дискурс эффективности менеджмента. В большинстве случаев при оценке делается упор на произведенный продукт, результат, а не на процесс. Этот продукт в свою очередь измеряется количественно, а не качественно: подсчитывается, сколько раз была выполнена определенная задача, но не исследуется, какое влияние это выполнение оказало – то есть анализ ведется в рамках «затраты – выпуск». Как указывает Фаулер, подобная технология предполагает эпистемологию, в которой предпочтение отдается «линейным процессам причин и следствий, а ресурсы используются в заранее определенной последовательности видов деятельности для получения желаемого результата» [Там же. P. 171]. Как и дискурс развития в целом этот подход исключает из анализа локальную историю, конфликты, неформальные сети, которые могут повлиять на результат.

Поскольку «развитие», определяемое через экономический рост, является частью глобальной повестки дня начиная с 1940-х годов, большая часть послевоенных технологий развития была укоренена в широкий дискурс государства всеобщего благосостояния, который доминировал в развитых капиталистических странах в первые послевоенные годы [Gibbon, 1993]. Этот дискурс определял проблематику мирового правления в терминах легитимности и стабильности государства, особенно когда Соединенные Штаты искали надежных союзников в идеологическом соперничестве с социализмом. В соответствии с заботой о стабильности государств, дискурс развития в этот период видел в государственных учреждениях главных агентов экономического и политического развития, и международная помощь направлялась почти исключительно государственным учреждениям, а не НПО. Кроме того, каждое государственное учреждение проводило собственную стратегию помощи в соответствии с собственными приоритетами и пониманием ситуации, и их помощь не координировалась международными учреждениями – МВФ или Мировым банком, – как в настоящее время.

Однако в 1980-е годы концепция государства всеобщего благосостояния уступила неолиберализму как новой парадигме в международной экономике. Большие дебиторские задолженности в сочетании с конкуренцией за инност-

ранние инвестиции осложнили для многих стран задачу аккумуляции финансовых ресурсов, необходимых для развития, а окончание холодной войны означало, что международным донорам больше не нужно поддерживать отдельные государства в качестве союзников в идеологической борьбе [Stiles, 1999]. В этих обстоятельствах ответственность за развитие перешла от государства к капиталистическому рынку. Соответственно, забота о стабильности и легитимности государства, столь важная для дискурса в прошлом, теперь уступила место заботе о рыночных ценностях эффективности, производительности и результативности (performance) [Кларк, 2003]. Как утверждает Уильям Уолтерс, «методикам аудирования и бухгалтерского учета с их якобы объективными критериями результативности сегодня подвергнуто все – от правительственных департаментов до футбольных клубов» [Walters, 2002. P. 386].

Неолиберальная парадигма институционализировалась как часть глобального правления с появлением Вашингтонского соглашения в 1985 году, ставшего образцом «плана Бейкера» [Gibbon, 1993]. По этому плану странам предоставлялись займы, необходимые для предупреждения банкротства, при условии, что они будут проводить политику структурной перестройки в соответствии с рекомендациями МВФ и Мирового банка снизить роль государства в экономике: в частности, приватизировать государственные промышленные предприятия, снизить объем государственных субсидий и услуг, сократить государственный аппарат и одновременно открыть внутреннюю экономику для свободной торговли и иностранных инвестиций. Другие международные организации уже координировали свою помощь с МВФ и Мировым банком, разрабатывая сложную систему взаимных обязательств, согласно которым они предоставляли помощь конкретной стране, если только она следует одобренному политическому курсу [Gibbon, 1993; Hyden, Mukandala, 1999].

Однако к началу 1990-х годов стало ясно, что структурная перестройка не дает желаемого эффекта в развивающихся странах. В большинстве стран от рекомендуемой политики сильно пострадали наиболее уязвимые сегменты общества, и во многих случаях экономический рост не компенсировал и не облегчил эти страдания. Тем не менее в преобладающем дискурсе неолиберализма эти неудачи не заставили международные организации поставить под сомнение идеи структурной перестройки. Вместо этого они обнаружили, что на пути развития стоят коррупция и неэффективность местных правительств. Обозначив новые проблемы, международные организации внесли изменения в Вашингтонское соглашение, сделав основной упор на «улучшение качества управления», под которым понималось снижение коррупции, повышение эффективности управления, уважение индивидуальных прав человека и толерантность к политическому плюрализму [Edwards, Hulme, 1996. P. 2; Robinson, 1993].

Главный пункт «новой политики» заключался в том, чтобы направить финансовые потоки в НПО как «предпочтительный канал предоставления услуг, который постепенно заменит государство» [Edwards, Hulme, 1996. P. 2].

ки и других регионов мира. Множество неправительственных организаций показали свою близость к местному населению и меньшую подверженность коррупции и поэтому смогли оказывать социальные услуги более эффективно, чем государственные организации. Кроме того, НПО удавалось доносить общественные интересы до правительственных органов и отслеживать их действия, тем самым повышая их ответственность. На деле стратегия развития НПО получила поддержку как справа, так и слева: левые видели в ней средство усиления влияния простых граждан на повышение эффективности реформ, а правые воспринимали ее как часть широкой программы ослабления государства и повышения роли рынка [Stiles, 1999].

Несмотря на демократическую риторику, дискурс «усиления гражданского общества» глубоко укоренен в неолиберальном проекте возвышения рынка и принижения политики как главной инстанции принятия [социально значимых] решений. Одним из ключевых лозунгов дискурса гражданского общества является утверждение о том, что оно увеличивает «социальный капитал» – понятие, разработанное Робертом Патнемом, которым он обозначает «такие признаки социальной организации, как доверие, нормы и сети, которые могут улучшить *эффективность общества* путем облегчения скоординированных действий» [Putnam, 1993. P. 8, цит. по: Walters, 2002. P. 379]. По Патнему выходит, что ценность социального капитала описывается не в терминах справедливости и законности, а в терминах «эффективности общества». «Эффективность с какой целью?» – этот вопрос никогда не возникает; политические конфликты и переговоры снова свелись к обсуждению результативности: «Институты суть инструменты достижения *целей*, а не *согласия*. Мы хотим такое правительство, которое бы стало *что-то делать*, а не только *принимать решения* – давать детям образование, платить пенсии, остановить преступность, создавать рабочие места, снижать цены, укреплять семейные ценности и т. п.» [Putnam, 1993. P. 8–9, цит. по: Walters, 2002. P. 385]. В соответствии с неолиберальной парадигмой понятие социального капитала определяет индивида в качестве базового элемента любой социальной системы. В соответствии с либеральными постулатами, социальный капитал восхваляется, потому что он дает индивидам навыки максимизировать собственный рациональный интерес, полагая, что в этом и состоит наибольшее благо для общества в целом [Walters, 2002].

Само понятие гражданского общества претерпевает значительные изменения при переводе в дискурсы и практики режима развития. Особенно заметно, что доноры заинтересованы не в гражданском обществе как таковом, а видят в его усилении инструмент, посредством которого можно достичь общего развития [Howell, Pearce, 2000]. Ученые обычно определяют гражданское общество как сферу частых конфликтов между формальными и неформальными объединениями, укорененными в конкретно-исторические условия местного общества, и независимыми акторами власти и рынка [Howell, Pearce, 2000]. Эта аморфная сфера плохо различима и даже незаметна для методик сбора и анализа информации, применяемых донорски-

ми организациями: ее невозможно оценить, и на нее невозможно воздействовать. А вот международные финансовые организации трактуют гражданское общество в соответствии с определенными ими самими задачами и технологиями. Например, многие донорские организации приравнивают силу местного гражданского общества к количеству НПО, имеющих государственную регистрацию. Особенно их привлекают организации, построенные по западной модели НПО, и в целом они считают, что неформальные сети не могут служить фундаментом для настоящего гражданского общества [Sampson, 1996].

Кроме того, если большая часть ученых считает, что границы между государством, рынком и обществом расплывчаты и проницаемы, то финансовым организациям они представляются четкими. Если в подходах исследователей отношения между обществом и государством трактуются как сложные и противоречивые, то в дискурсе усиления гражданского общества чаще всего утверждается, что организации «третьего сектора» гармонично дополняют государство и субъектов рынка.

Поскольку доноры ставят знак равенства между гражданским обществом и официально зарегистрированными объединениями, организованными по западной модели, они часто полагают, что гражданское общество в получающих помощь странах либо отсутствует, либо развито недостаточно. В соответствии с парадигмой развития, они пытаются выправить эту ситуацию с помощью проектов, нацеленных на создание новых и трансформацию старых организаций по западной модели. Таким образом, доноры часто требуют, чтобы НПО оставались непартийными и организовывались в соответствии с принципами формальной рациональности: имели устав и четко сформулированную миссию. В соответствии с неолиберальным упором на результативность и эффективность, у получающих гранты организаций часто просят предоставить бизнес-планы и выполнять отдельные проекты и виды деятельности по схеме «затраты – выпуск» [Ebrahim, 2003; Uphoff, 1996]. Фактически доноры во многом поощряют копирование практик корпоративных предприятий, а не общественных движений.

В итоге вместо того, чтобы видеть в гражданском обществе сферу потенциальных конфликтов, вплетенную в ткань местной истории, доноры подходят к гражданскому обществу как к чему-то такому, что можно приладить к различным странам с помощью более или менее стандартной технологии, не обращая серьезного внимания на местную ситуацию и исторические особенности. На деле доноры часто предпочитают создавать новые организации, а не опираться на имеющиеся сети, потому что последние переплетены с местными сетями и неформальными практиками, которые гораздо труднее контролировать извне [Ottaway, Chung, 1999. P. 109].

Несмотря на усилия внедрить новые формы работы в организации гражданского общества, старые обычаи и практики дают о себе знать [Hemment, 2000; Ebrahim, 2003]. Гражданское общество нельзя создать с чистого листа. Местные активисты как правило подходят к проектам гражданского общества с собствен-

ми доноров. Одни просто ищут финансирование для своих частных, индивидуальных целей. Другие пытаются использовать международную поддержку для деятельности, которую они считают более полезной для своих местных сообществ, хотя доноры могут считать ее неважной [Ebrahim, 2003; Hemment, 2000]. Иногда местные организации параллельно ведут два учета данных: один – для доноров, а другой – для реальной работы, которую они проводят [Ebrahim, 2003].

Взаимодействие местных активистов и могущественных зарубежных партнеров можно охарактеризовать как одновременное напряжение и сотрудничество. С одной стороны, местные активисты должны участвовать в дискурсах внешнего мира в поисках ресурсов, но стараться тратить их, исходя из местных условий и собственных целей. С другой стороны, могущественные организации действительно хотят помочь местным активистам выполнять насущные задачи, но они должны контролировать, чтобы их деятельность соответствовала целям более широкой сети.

Режим гражданского общества в России

Описанный выше режим развития проявился также в зарубежной помощи России после 1991 года. Как и в других странах финансовые организации оценивали проблемы в России по западным стандартам. Как и в режиме развития доноры видели проблему в улучшении результативности и эффективности по меркам рыночной демократии. Однако в отличие от стран третьего мира финансирующие организации рассматривали Россию не как неразвитую страну, а как «неправильно» развитую. Поэтому они считали, что Россия нуждается не столько в «добавлении» инвестиций, институтов, технологий и знаний, сколько в реформировании [Wedel, 1998. P. 21]. Первоочередную задачу финансирующие организации видели в приватизации и либерализации государственных институтов, включая парламент, судебную систему и электоральный процесс.

Укреплению гражданского общества также отводилась важная роль в представлениях доноров о транзите, особенно в середине 1990-х годов [Carothers, 1999. P. 208]. К этому времени приватизация была в основном завершена, и насколько возможно продвигались полномасштабные реформы государственных институтов, хотя часто и без особого успеха. С одной стороны, доноры решили, что содействие институциональным реформам часто тормозилось чиновниками, которые не были реально в них заинтересованы и использовали финансовую помощь в своих интересах. С другой стороны, программы гражданского общества помогали группам и индивидам, действительно заинтересованным в реформах, а широкое распределение финансовых средств оставляло меньше возможности для широкомасштабной коррупции. Кроме того, полагали, что как и в других странах, стратегия фасилитации гражданского общества позволит большему количеству людей взять на себя выполнение некоторых задач, которые раньше выполняло государство, и делать это более эффективно.

Когда доноры искали в России элементы гражданского общества для развития, их кругозор ограничивался привилегированными НКО, организованными

по западным образцам. Многие финансирующие организации, особенно в Соединенных Штатах, полностью отменили организации, существовавшие при советском режиме, считая официальные профсоюзы и женсоветы недобровольными объединениями, подчиненными Коммунистической партии. Они также не желали использовать неформальные, дружеские связи, сложившиеся вне КПСС. Когда доноры замечали признаки неформальных сетей, они отменили их как местничество и групповщину, не соответствующие идеалу гражданского общества, строящегося, в их понимании, на частичных, неэсклюзивных отношениях. Доноры не допускали мысли, что хоть какие-то из формальных и неформальных сетей при правильных побудительных мотивах можно использовать в качестве фундамента для активности, по-настоящему выражающей интересы местного сообщества. Вместо этого доноры обычно работали с хуже организованными, но более «демократичными» активистами, появившимися в период перестройки, побуждая их перенимать формы и практики, привычные для организаций на Западе. Ввиду малочисленности «демократичных» организаций и их членства среди доноров преобладало мнение, что в России нет гражданского общества, а граждане разобщены и не доверяют друг другу.

Исходя из этого взгляда на гражданское общество в России, финансовые организации верили, что их главная задача состоит в скорейшем увеличении числа независимых организаций. С этой целью они раздавали гранты новым организациям относительно легко и без разбора. Это привело к появлению множества новых организаций, многие из которых просуществовали не дольше первого гранта [Kelly, 1997]. Со временем доноры стали более разборчивы и поддерживали те группы, чья активность и организованность, по их убеждению, могла позволить стать им центрами, вокруг которых могли создаваться широкие сети новых организаций. Эти организации были отобраны по критериям имеющихся достижений, организованности и способности писать осмысленные заявки на будущие проекты. На практике главным критерием выделения новых грантов стала восприимчивость местных организаций к западным моделям, и большинство из таких организаций, как оказалось, располагались в Москве и Санкт-Петербурге.

Заявка стала главным инструментом поощрения местных организаций к заимствованию западных моделей. В некоторых случаях доноры удовлетворяют заявки конкретных индивидов и организаций на достижение конкретных целей, иногда объявляется открытый конкурс заявок для всех заинтересованных сторон. Иногда доноры предлагают готовый проект, а иногда готовы обсуждать предложения местных активистов. Почти во всех случаях при написании заявки требуется предоставить определенную информацию и занести ее в специальные формы, по которым доноры будут выносить свое решение. Например, многие заявки требовали сформулировать миссию организации в целом или конкретные утверждения относительно того, что будет делать организация в случае получения гранта, определить бюджет предполагаемых работ и ожидаемые результаты проекта. Кроме того, получившие гранты организации должны периодически предоставлять донорам отчеты с опи-

санием того, что сделано и сколько это стоило. Короче говоря, организации, желающие получить финансирование от международных фондов, должны были перенимать технологии режима глобального гражданского общества и стараться максимально эффективно достигать заранее поставленных целей.

Международные доноры также влияют на виды деятельности, выполняемые этими организациями. Хотя доноры помогают разным организациям в достижении самых разных целей, некоторые виды деятельности имеют больше шансов на поддержку, чем другие. В начале 1990-х годов многие организации получали небольшие гранты на покупку офисного оборудования, включая компьютеры, принтеры, копиры и конечно факсы. Затем наличие офиса стало важным критерием для получения грантов. Одна из активных участниц экологического движения, например, отметила, что она запросто могла бы работать в собственной квартире и экономить на аренде, но вынуждена снимать офис, чтобы поддерживать доверие доноров¹.

Международные финансовые организации также много инвестировали в подготовку людей для активной работы в НПО. По большей части такая подготовка, по крайней мере на начальной стадии, касалась организационной структуры, менеджмента, руководства и лидерства, фандрайзинга и формирования имиджа в общественном мнении. Короче говоря, подготовка отражала тот же самый режим развития, связанный с внедрением норм «хорошего» менеджмента и эффективности среди лидеров местных организаций. Кроме того, индустрия подготовки сформировала особый язык «организаций третьего сектора», изобилующий английскими заимствованиями: «развитие потенциала», «транспарентность», «тренинг тренеров» и т. п.

Еще одна категория проектов поддерживает аккумулирование и распространение знаний и информации. Такие проекты предусматривают финансирование индивидуальных и коллективных исследовательских проектов, написание новых учебников, обмен исследователями, учащимися и преподавателями. В начале 1990-х годов международные организации были особенно заинтересованы в поддержке проектов лоббирования и информирования общественности о конкретных проблемах, например, экологии, здоровья, прав женщин. В последние годы, однако, финансирующие организации больше заинтересованы в поддержке проектов по прямому предоставлению услуг членам местных сообществ, в том числе на создание молодежных организаций, организацию психологического консультирования жертв насилия в семье, изнасилований и т. п. [Carothers, 1999].

К концу 1990-х годов доноры стали выделять больше средств не на развитие отдельных организаций, а на создание и поддержку сетей активистов-единомышленников по всей стране. Самое главное, пожалуй, что доноры тратили значительные средства на доступ региональных организаций к Интернету и обучение пользованию [Henderson, 1999]. Они также финансировали различные конференции, летние школы, обмены и другие проекты, способствовавшие встре-

¹ Интервью в экологическом НПО. Саратов. 4 мая 2003 года.

чам и взаимному обучению людей, работающих в сходных проблемных областях. Значительная часть средств грантов на развитие инфраструктуры пошла на существующие организации, имеющие опыт работы с конкретным донором. Их поощряли стать «ресурсными центрами» по оказанию различных услуг менее крупным организациям в регионе [Richter, 2002b]. В некоторых случаях западные доноры создавали «зонтичные» структуры, специально предназначенные для поддержки и координации работы организаций, имевших сходные миссии.

Какие цели, нормы и идентичности прививались получателям грантов дискурсами и технологиями режима гражданского общества? В соответствии с принятой риторикой организаторы НПО должны были быть непартийными, сознательно и эффективно работать на благо общества. Большинство так и делало. Вдобавок, в соответствии с широкой неолиберальной парадигмой, идеология гражданского общества видела в местных организаторах, скорее, отдельных индивидов, а не членов социальных групп. Хотя создание сети представителей организаций было главной целью режима гражданского общества, по замыслу проекта эти контакты должны были перерасти в практические, даже контрактные отношения между отдельными индивидами, а не превращаться в движение или подобие партии. Деньги, в конце концов, давались не на «движение», а отдельным организациям и индивидам, чтобы они их расходовали, как считали нужным. Если грант дается на то, чтобы организация вошла в контакт с другими организациями, чтобы подключить их к Интернету или провести с ними тренинги, то отношения между ними будут походить на отношения между исполнителем услуг и клиентом, а не на отношения между равными [партнерами] в достижении общих целей.

Кроме того, режим гражданского общества предполагал, что грантополучатели будут становиться профессионалами [Richter, 2002a], что доступ к новым идеям и контактам трансформирует понимание активистами своего прошлого, настоящего и будущего. Через зарубежные контакты активисты часто приобретают новые навыки, например, в менеджменте организаций, связях с общественностью и лоббировании, а также неспециализированные умения, например, пользования компьютером. Обученные местные организаторы достигают статуса директора, эксперта, консультанта, советника по юридическим вопросам или провайдера услуг, но не становятся политическими активистами и организаторами. В некоторых случаях международные связи позволяют местным организаторам рассматривать свою работу не просто как отстаивание интересов, а как карьеру; в этом случае они определяют свои цели в терминах личностного роста и развития своей организации до такого уровня, который по крайней мере обеспечит благополучие ее членов.

Влияние

Несомненно, что режим усиления гражданского общества в России сообщался с неолиберальными целями и базировался на идее хорошего функционирования общества. Усиление связывалось с созданием сети индивидуаль-

ных, не выражающих интересы какой-либо одной стороны профессионалов, которые оказывали бы услуги обществу более эффективно, чем государство, осуществляли мониторинг и консультации с государством для повышения управляемости общества в целом. Но в какой мере этот режим преуспел в создании профессиональных кадров, и какое влияние он оказал на гражданское общество в России?

Во-первых, важно понять, какие сегменты общества в большей степени привлекались донорами к участию в режиме гражданского общества. В основном рекрутировались представители элитных слоев общества: работники общественных организаций при советском режиме, получившие доступ к западным донорам благодаря своим связям с местными чиновниками, но чаще всего это были представители творческой интеллигенции – преподаватели, журналисты и инженеры, которые смогли приспособиться к требованиям доноров к написанию заявок. Организаторы НПО со знанием английского и контактами с «западными людьми» имели особые преимущества в привлечении к себе интереса со стороны международных донорских организаций.

В целом, лидеры традиционных общественных организаций, особенно в провинции, менее соответствовали западным моделям профессионала третьего сектора. Их статус и ресурсы в большей степени зависели от сетей и практик местных элит, а потому они рассматривали отношения с внешними донорами узкоинструментально, видя в них источник дополнительных ресурсов для выполнения собственных задач, продиктованных местными условиями.

Иностранная помощь гораздо сильнее влияла на грантополучателей из интеллигенции, особенно Москвы и Санкт-Петербурга, поскольку они часто не имели никаких ресурсов кроме иностранной помощи, а потому сильнее зависели от донорской поддержки. Кроме того, представители интеллигенции гораздо сильнее желали отдалиться от советских практик прошлого и освоить «современные», «рациональные» методы западных профессионалов. В самом деле, роль непартийного профессионала третьего сектора хорошо сочеталась с исторической традицией, когда российские интеллигенты представляли собой непартийных защитников российского общества перед равнодушным Российским государством [Hemment, 2000]. Неудивительно, что многие активисты из интеллигенции восприняли идентичность профессионалов третьего сектора.

Именно эти сети подготовленных, квалифицированных профессионалов и установили, пусть небольшую, публичную арену, где неравнодушные граждане могут организовать и артикулировать свои мнения независимо от курсов государства. Для России это большое достижение. В отдельных городах и некоторых сферах инвестирование в «человеческий капитал» местных лидеров дало им [необходимые] навыки, знания и легитимность на вступление в настоящий диалог с местной властью. В этих случаях местные власти стали более респонсивными к запросам третьего сектора.

Однако неясно, удалось ли донорам создать механизмы расширения автономной публичной сферы за пределы получающих гранты организаций. В некоторых случаях такая помощь фактически приводила к изоляции поддержанных западными фондами активистов от остального общества. Финансовая зави-

симось зачастую заставляет местных активистов уделять больше внимания приоритетам, задаваемым внешними донорами, чем нуждам местного населения. Кампании по предотвращению продажи женщин в индустрию проституции, например, очень популярны среди доноров, но никак не влияют на повседневную жизнь большинства российских женщин. Как утверждает Анн-Мари Гётц, иностранная помощь местным активистам «может подорвать демократическое или потенциально демократическое развитие на местах, если общественные движения адресуются в выражении своих интересов по ту сторону национальных границ, а не занимаются улучшением качества управления гражданским обществом в собственной стране [O'Brien et al., 2000. P. 62].

Еще один важный фактор, изолирующий финансируемых извне активистов от остального населения, касается не столько [содержания] решаемых ими проблем, сколько организационных практик, воспринятых под влиянием западных доноров. Получая подготовку в третьем секторе, новые организаторы на конференциях и по Интернету зачастую ведут между собой разговоры, не понятные большинству россиян [Henderson, 1999]. Расширение членства организации может рассматриваться даже как помеха, если выживание организации зависит от финансовых ресурсов, а продление доступа к этим ресурсам зависит от способности организации выполнить с максимально возможной эффективностью определенное количество проектов. Как говорил один из участников семинара экологических организаций в Липецке, «затраты на привлечение человеческих ресурсов не окупаются» [Фомичев, 1993. С. 6].

Наконец, даже если многие грантополучатели освоили институциональные практики, навыки и терминологию западных профессионалов третьего сектора, это не значит, что они оставили старые практики, помогавшие выживанию в советский период. В некоторых случаях под формальной структурой третьего сектора скрываются малочисленные, крепко спаянные клики личных знакомых, бывшие столь распространенными при советском режиме. Иногда личная лояльность группе может укрепить границу между активистами внутри и между организациями и усилить чувство солидарности [Hemment, 2000]. Знание местных неформальных связей и практик также позволяет лидерам местных организаций противостоять давлению доноров и адаптировать рекомендованную ими риторику, приоритеты и стратегии так, чтобы они лучше подходили к местным условиям [Ebrahim, 2003].

Неформальные связи часто помогают лидерам местных организаций в развитии гражданского общества, однако могут и сводить их усилия на нет, если они способствуют сохранению закрытых клик, распределению ресурсов в зависимости от личной преданности, а не в зависимости от усилий и успеха [Wedel, 1998]. Если таким кликам удастся заполучить грант, у них мало стимулов заботиться о том, что происходит за пределами их организации. Иногда такие клики используют доступ к международным донорам для усиления личного влияния, рекомендуя им те организации, с которыми у них есть личные связи, и скрывают информацию о грантах от тех людей и организаций, с которыми у них таких связей нет [Wedel, 1998]. Некоторые руководители НПО жалуются, что сло-

жившаяся в третьем секторе «номенклатура» влияет на распределение грантов местным организациям [Kau, 2000; Richter, 2002b; Hemment, 2000]. Неудивительно, что такая практика рождает атмосферу подозрительности, а не доверительности в российском третьем секторе [Sperling, 1999].

Выводы

Используя понятие М. Фуко «управленитет», мы показали, что способы, которыми международные доноры пытаются развивать гражданское общество в России, являются частью широкой неолиберальной парадигмы развития и роста глобальной экономики. В частности, режим гражданского общества направляет деятельность социально активных граждан на укрепление ценностей индивидуализма, профессионализма и эффективности, возможно, в ущерб ценностям солидарности и справедливости. В то же время ресурсы, предоставляемые донорами для фасилитации любых форм социальной активности, создают одну из немногих публичных сфер в России, существование и выживание которой не зависит от финансовой поддержки государства. В результате внешнего финансирования третьего сектора возникает арена для альтернативных голосов, которые могут выражать независимое от государственных институтов мнение и даже высказывать критику в их адрес.

В настоящее время озабоченность поддержкой извне связана не с тем, что она способствует рекрутированию союзников глобального капитализма, а с режим сокращением объемов этой поддержки в ближайшем будущем. Джордж Сорос свернул программу Института «Открытое общество», а USAID переориентирует финансовые потоки из России в мусульманские страны. Некоторые доноры утверждают, что Россия «выросла» из подобных программ и больше не нуждается в иностранной помощи. Отчасти это верно, однако в этих утверждениях также отражаются изменения в дискурсе управленитета, происходящие как в России, так и в США. В России по-прежнему проблематизируются результативность и эффективность, но больше нет заинтересованности в формировании этих ценностей («на расстоянии вытянутой руки (at arm's length)»), как было рассмотрено выше. Напротив, государство и его структуры теперь рассматриваются в качестве гаранта эффективного управления в России. Это изменение дискурса усугубляется тем, что как Россия, так и США вновь озабочены безопасностью и подчеркивают роль государственных организаций в прямом надзоре и контроле над гражданами. В этом дискурсе значимость гражданского общества теряет былую значимость.

Список литературы

Carothers T. Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

Dean M. Governmentality: power and rule in modern society Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1999.

Ebrahim A. NGOs and Organizational Change: Discourses, Reporting and Learning. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Edwards M., Hulme D. Introduction // Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World / Ed. by M. Hulme, D. Hulme. West Hartford, CT: Kumarian Press, 1996.

Escobar A. Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World. Princeton: Princeton University Press, 1995.

Ferguson J. The Anti-Politics Machine. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Foucault M. Two Lectures // Power / Knowledge: Selected Interviews & Other Writings, 1972–1977 / Ed. by C. Gordon; Trans. by C. Marshall, L. Marshall, J. Mepham, K. Soper. New York: Pantheon, 1980. P. 78–108.

Foucault M. Governmentality // Essential Works of Foucault: 1954–1984 / Ed. by P. Rabinow // Vol. 3: Power / Ed. by J. Faubion; Trans. by R. Hurley et al. New York: The New Press, 1994a. P. 201–222.

Foucault M. The Subject and Power // Essential Works of Foucault: 1954–1984 / Ed. by P. Rabinow // Vol. 3: Power / Ed. by J. Faubion; Trans. by R. Hurley et al. New York: The New Press, 1994b. P. 326–348.

Foucault M. Space, Knowledge and Power // Essential Works of Foucault: 1954–1984 / Ed. by P. Rabinow // Vol. 3: Power / Ed. by J. Faubion; Trans. by R. Hurley et al. New York: The New Press, 1994c. P. 349–364.

Fowler A. Assessing NGO Performance: Difficulties, Dilemmas and a Way Ahead // Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World / Ed. by M. Edwards, D. Hulme. West Hartford, CT: Kumarian Press, 1996. P. 169–186.

Gibbon P. The World Bank and the New Politics of Aid // European Journal of Development Research. Vol. 5(1). 1993. P. 35–63.

Gordon C. Introduction // The Foucault Effect / Ed. by G. Burchell, C. Gordon, P. Miller. Chicago: University of Chicago Press, 1991. P. 1–52.

Hemment J. D. Gender, NGOs and the Third Sector in Russia: An Ethnography of Post-Socialist Civil Society. Ithaca, NY: PhD. diss., Cornell University, 2000.

Henderson S. Fostering Women's Activism in the Regions: Ford Foundation and the Women's Movement / Paper presented at the Annual Convention of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, November 18–21. 1999. St. Louis, MO.

Howell J., Pearce J. Civil Society: Technical Instrument or Social Force for Change // New Roles and Relevance: Development NGOs and the Challenge of Change / Ed. by D. Lewis, T. Wallace. West Hartford, CT: Kumarian Press, 2000. P. 75–88.

Hyden G., Mukandala R. (Eds). Agencies in foreign aid: comparing China, Sweden, and the United States in Tanzania. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1999.

Kay R. Russian Women and Their Organizations: Gender, Discrimination and Grassroots Women's Organizations, 1991–1996. New York: St. Martin's Press, 2000.

Kelly T. What A Long, Strange Trip It's Been // World Learning: Initiatives in the New Independent States. 1997. № 2. P. 1–3.

Manji F., O'Coill C. The missionary position: NGOs and development in Africa // International Affairs. Vol. 78(3). 2002. P. 567–584.

Neumann I. From Meta to Method: The Materiality of Discourse // Unpublished manuscript delivered to International Studies Association. Portland, Oregon. February, 2003.

O'Brien R., Goetz A. M., Scholte J. A., Williams M. Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements. Cambridge: Cambridge

- Ottaway M., Chung T.* Toward a New Paradigm // *Journal of Democracy*. Vol. 10(4). 1999. P. 99–113.
- Petras J.* NGOs: In the service of imperialism // *Journal of Contemporary Asia*. Vol. 29(4). 1999. P. 429–441.
- Putnam R. D.* Making democracy work: civic traditions in modern Italy. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.
- Richter J.* Promoting Civil Society? Democracy Assistance and Russian Women's Organizations // *Problems of Post-Communism*. Vol. 49(1). 2002a. P. 30–41.
- Richter J.* Evaluating Western Assistance to Russian Women's Organizations // *The Power and Limits of NGOs* / Ed. by S. E. Mendelson, J. K. Glenn. New York: Columbia University Press, 2002b. P. 54–90.
- Rieff D.* The False Dawn of Civil Society // *The Nation*. 1999. № 268. February 22.
- Robinson M.* Governance, Democracy and Conditionality: NGOs and the New Policy Agenda // *Governance, Democracy and Conditionality: What Role For NGOs?* / Ed. by A. Clayton. Oxford: International NGO Training and Research Centre, 1993.
- Sampson S.* The Social Life of Projects: Importing Civil Society to Albania // *Civil Society: Challenging Western Models* / Ed. by C. Hann, E. Dunn. New York: Routledge, 1996. P. 121–142.
- Scott J. C.* Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New Haven: Yale University Press, 1998.
- Sperling V.* Organizing Women in Contemporary Russia: Engendering Transition. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Stiles K. W.* Grassroots Empowerment: States, Non-State Actors and Global Policy Formulation // *Non-State Actors and Authority in the Global System* / Ed. by R. Higgott, G. Underhill, A. Bieler. New York: Routledge, 1999. P. 32–48.
- Uphoff N.* Why NGOs are not a Third Sector: A Sectoral Analysis with some Thoughts on Accountability, Sustainability, and Evaluation // *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World* / Ed. by M. Edwards, D. Hulme. West Hartford, CT: The Kumarian Press, 1996. P. 23–30.
- Uvin P.* Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda. West Hartford, CT: Kumarian Press, 1998.
- Walters W.* Social Capital and Political Sociology: Re-Imagining Politics // *Sociology*. Vol. 36(2). 2002. P. 377–397.
- Wedel J.* Collision and Collusion: The Strabe Case of Western Aid to Eastern Europe, 1989–1998. New York: St. Martin's Press, 1998.
- Кларк Дж.* Нестабильные государства: трансформация систем социального обеспечения // *Журнал исследований социальной политики*. 2003. Т. 1. № 1. С. 69–90.
- Фомичев С.* Еще раз к вопросу о кризисе // *Третий путь*. 1993. № 29. С. 6.

Джеймс Рихтер
PhD, профессор, факультет исследований окружающей среды
Бейтс Колледж, Льюстон, Массачусетс, США

электронная почта: richter@bates.edu

(Пер. с англ. О.А. Оберемко)
