



Л. Н. Проскурякова

Подотчетность обществу и
подтверждение легитимности
центров публичной политики:
роскошь или необходимость?

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Proskutyakova_pod.pdf

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»
<http://strategy-spb.ru>

Л. Н. Проскурякова

Подотчетность обществу и подтверждение легитимности центров публичной политики: роскошь или необходимость?



Насколько публичны центры публичной политики?

Центры публичной политики – это организации некоммерческого сектора, работающие как в области аналитических теоретических разработок, так и в области их практического применения. Связь теории и практики, в обеспечении которой центры публичной политики играют активную роль, акцентирует чрезвычайно важную для центров коммуникативную функцию. Чем более активно и эффективно центры публичной политики (ЦПП) реализуют свою коммуникативную функцию, тем успешнее их деятельность. «Публичность», как характеристика ЦПП, присутствующая в его названии, предполагает открытость деятельности для всех заинтересованных сторон и групп общества, активное информирование различных целевых групп ЦПП о своей деятельности.

Странно, когда о ЦПП, которые ведут серьезные аналитические разработки (исследования в области проектирования законопроектов, разработки социальных технологий и рекомендаций органам власти и др.), население практически ничего не знает. Об этом свидетельствуют результаты многочисленных социологических опросов, включающих вопросы, связанные с осведомленностью населения о деятельности общественных организаций, их успехах и сложностях и даже о деятельности на благо общества.

Безусловно, ЦПП являются частью организаций третьего сектора (в данной статье «третий сектор» синонимичен понятиям «гражданское общество» и «общественные организации») и поэтому обладают многими характеристиками сектора в целом.

Лоббирование интересов какой-либо под-группы или всего третьего сектора, а также различных групп общества на разных уровнях принятия решений – это направление деятельности, мало разработанное общественными организациями. Тем не менее, ряд ЦПП (например, фонд Форда) уже несколько лет успешно работают на этом тематическом поле. Любое лоббирование общественных интересов, публичное или непубличное, как правило, основано не на финансовой мотивации лиц принимающих решение (в отличие от лоббирования финансово-промышленными группами), а на продвижении документально подтвержденного общественного мнения, фактическом подтверждении социально важных функций, выполняемых ЦПП и других научно обоснованных данных. Поэтому, процесс лоббирования общественных интересов только выигрывает от повышения степени его публичности и прозрачности.

Заимствование понятия «подотчетность»

Понятие «подотчетность» наиболее часто употребляется по отношению к сотрудникам организаций частного сектора и государственным служащим, и во многом заимствовано организациями третьего сектора у организаций первого и второго секторов общества.

Так, в бизнес среде существует понятие «личная подотчетность», которое обозначает концентрацию на достижении результатов и действия, которые необходимо для этого предпринять. Здесь речь идет о том, что служащие должны понимать, что даже не обладая властью, они все же оказывают влияние на развитие организации.

В «Оранжевой книге» Министерства обороны США, опубликованной в августе 1983 г. об оценке надежности компьютерных систем, говорится о механизме подотчетности, как о дополнении политики безопасности. Здесь «цель подотчетности — в каждый момент времени знать, кто работает в системе и что он делает. Средства подотчетности делятся на три категории: 1) Идентификация и аутентификация; 2) Предоставление надежного пути; 3) Анализ регистрационной информации».

В статье «Система подотчетности и стратегическое планирование», опубликованной в журнале "Современный капитал" № 9, 2003 г., дается ответ на вопрос "Что такое подотчетность?":

- во-первых, система поддержания аппарата в напряжении, необходимом для выполнения стратегических целей,
- во-вторых, цели, воспринятые индивидуумом, командой, организационным подразделением, по которым определяется эффективность трудовой деятельности и устанавливается система вознаграждения,
- в-третьих, методология определения, почему задание не выполнено и что следует сделать, чтобы оно было выполнено в дальнейшем.

В этой же статье, ставится ряд актуальных не только для бизнеса, но и для общественных организаций вопросов в области проблематики подотчетности, а именно:

- Как выявить процессы, которые следует держать под контролем?
- Как определить тех, кто будет отвечать за выполнение конкретных целей стратегического плана?
- В каком объеме можно делегировать полномочия?
- Как часто контролировать выполнение?
- Как внедрить систему наказаний и поощрений?

Как и для общественных организаций, для бизнеса система подотчетности работает в том случае, когда (1) высшее руководство рассматривает ее как основное средство сохранения в компании системы стратегического планирования; (2) система подотчетности продумана, а работники подробно информированы о ее действии, важности и необходимости использования; (3) высшее руководство тщательно документирует все действия персонала, привлекая его к внедрению системы подотчетности, анализируя ошибки, победы и поражения, стимулируя работников, выполнивших мероприятия плана в срок, перераспределяя ресурсы, избавляя компанию от тех, кто имитирует деятельность.

Одна из немногих статей, посвященных подотчетности общественных организаций, опубликованных в России, - «Подотчетность и прозрачность в некоммерческом секторе» [1].

Автор статьи определяет подотчетность некоммерческих организаций как «процесс поддержания ответственности организации за

осуществление своей деятельности, включая расходование финансовых средств и достижение определенных результатов в ходе выполнения проектов и программ». В статье говорится о том, что НКО должна быть подотчетны государству и различным группам интересов - органам управления, донорам, клиентам, благополучателям или целевым группам, другим некоммерческим организациям, средствам массовой информации. Важна как подотчетность, определяемая документами, имеющими юридическую силу (Устав и др.), так и подотчетность, определяемая морально-этическими соображениями. Автор выделяет функциональную (текущую) и стратегическую (долгосрочную) подотчетность и прозрачность некоммерческих организаций. В качестве механизма обеспечения подотчетности, Наталья Шакирова предлагает начать с социального аудита, начиная с определения "стейкхолдеров" или групп лиц, заинтересованных в деятельности организации, пройдя процесс вовлечения представителей этих групп в консультационный процесс, и заканчивая проведением оценки деятельности организации и публикацией результатов этой оценки.

Потребность подотчетности ЦПП при реализации коммуникативных функций

Поддержка работы ЦПП со стороны органов власти и групп общества начинается тогда, когда и те и другие как минимум информированы о деятельности ЦПП. Кроме минимально необходимой и постоянно распространяемой информации, ЦПП проводят общественные и информационные кампании, призванные инициировать общественные обсуждения существующих проблем, изменить общественное мнение по тем или иным проблемам, привлечь внимание и оказать влияние на органы власти. Опосредованно такие информационные мероприятия оказывают влияние и на журналистское сообщество, хотя иногда журналисты являются прямой целевой группой. Стремление и удачный опыт изменения доминирующего дискурса в СМИ, перераспределение эфирного времени телеканалов и печатных полос печатных изданий в пользу поиска эффективных решения реально существующих общественных проблем, является высшим пилотажем ЦПП. Переключение внимания СМИ от эффектных «зрелищ» к обсуждению проблем стоимости хлеба – огромная работа и хочется верить, что она под силу не только Президенту.

Общественно значимые проблемы определяются путем различных обследований общественного мнения – социологических опросов, фокус-групп, интервью и др., которые проводятся не только ведущими социологическими агентствами на бюджетные деньги, но и высшими учебными заведениями и негосударственными организациями при поддержке частных фондов (например, подобное исследование было проведено специалистами факультета журналистики Московского Государственного Университета).

Таким образом, деятельность ЦПП в области изменения общественного мнения, оказания влияния на органы власти и изменения дискурса СМИ, требует не только открытости и постоянного информирования общественности, но и целенаправленных информационных усилий. Представление ЦПП отчетов о своей работе позволяет постоянно работать над снижением количества неудач и недоработок, и увеличивать количество успешных историй и побед. Наративные и финансовые отчеты о проделанной работе работают на создание положительного имиджа организации, ее политического и социального веса. Нет необходимости говорить, что предоставление информации разным целевым группам нуждается в различном визуальном и содержательном оформлении (пример хорошо подготовленных информационных кампаний демонстрирует Гринпис). Так, например, для граждан, скорее подойдет небольшая по объему брошюра с большим количеством фотографий, написанная простым языком без использования специальной терминологии, содержащая информацию о том, как граждане могут принять участие в мероприятиях ЦПП и где они могут постоянно получать интересующую их информацию.

Финансовая и налоговая отчетность для общественных организаций ни чуть не проще требований, предъявляемых государственными налоговыми и фискальными органами к среднему и малому бизнесу. Пока попытки отдельных ЦПП и общественных коалиций пролоббировать упрощенную специальную систему налогообложения для общественных организаций (например, программы Центра демократии и прав человека, Народной Ассамблеи) на федеральном уровне не увенчались успехом. Поэтому от квалификации и профессионализма бухгалтеров, юристов и финансовых директоров третьего сектора часто зависит финансовая устойчивость организации, успех прохождения проверок и аудитов и ее «кредитный рейтинг». Хотя у многих общественных организаций, как и у организаций частного сектора,

сложились свои легальные способы избежания и минимизации налогообложения (для общественных организаций такие механизмы в основном касаются отстаивания своего права не платить налог на прибыль с грантовых перечислений и пожертвований), это не означает, что организации должны мириться с существующей дискриминационной практикой их налогообложения.

Роскошь подотчетности ЦПП и общественных организаций

Учитывая последние тенденции сокращения финансирования грантовых программ для общественных организаций западными фондами, рынок, на котором работают ЦПП становится все более конкурентным. В этих условиях любые конкурентные преимущества, включая финансовую прозрачность и образцовую подотчетность, представляют организациями дополнительные финансовые возможности. В целом процесс повышения подотчетности общественных организаций можно рассматривать как процесс повышения профессионализации «третьего сектора».

Роскошь подотчетности заключается в том, что, далеко не все общественные организации могут себе позволить иметь такой штат высокооплачиваемых специалистов. И дело заключается не только в том, что выживать должны только самые сильные и профессиональные. Некоторые общественные организации, как например, группы самопомощи и т.н. низовые организации или группы местного сообщества, по определению не могут работать на таком же профессиональном уровне, как ЦПП – у них другая миссия и другие цели и методы работы. Можно провести аналогию различий между ЦПП и организацией местного сообщества и различий между работающим профессионалом среднего класса и пенсионером. Понятно, что на сегодняшний день государство не может предъявлять к ним одинаковые требования и правила касательно оплаты коммунальных услуг или проезда в общественном транспорте.

Потребность легитимных оснований деятельности ЦПП при реализации представительских функций

Работа ЦПП в переговорных площадках, включая: консультативные общественные советы, общественные палаты, закрытые встречи и др. с органами власти все чаще требует четкого артикулирования и документального подтверждения легитимных оснований центров

выполнять представительские функции, говорить от имени гражданского общества.

Этот вопрос актуален для всех общественных организаций, которые участвуют в диалоге с властями и представляет чьи-либо еще кроме своих интересов. Вопрос легитимности поднимается не только органами власти, принимающими участие в межсекторном диалоге, но и коллегами по третьему сектору, оставшимися за бортом переговорного процесса. Такие дискуссии внутри сектора, происходящие после начатого переговорного процесса с властями на разных уровнях способствуют внутреннему расколу организаций гражданского общества, преследующих общие интересы, и, кроме того, наносят большой вред имиджу третьего сектора в целом.

Не менее актуален вопрос легитимности и для общественных организаций, работающих с международными организациями. Так, например, протестные акции антиглобалистов, приуроченные к встречам Всемирной торговой организации, Всемирного банка и Международного валютного фонда, вызвали неоднозначную реакцию со стороны средств массовой информации и граждан по всему миру. С одной стороны, демонстрации протеста привлекли внимание общественности, а с другой стороны, возникли сомнения относительно репрезентативности организаторов акций (Оксфам Интернешнл, Лига революционного коммунистического интернационала и др.). Подобная критика звучит и в отношении международных правозащитных организаций, в том числе и внутри правозащитного движения. Еще в начале 1990-х гг. внутри сектора НКО начали развиваться исследования подотчетности и легитимности международных общественных организаций, работающих в области гуманитарной помощи и программ помощи развивающимся странам. В современной нео-либеральной глобализирующейся модели мирового развития одинаково важны вопросы подотчетности и социальной ответственности транснациональных компаний и транснациональных общественных организаций. Конечно, компании оперируют несравнимо большими финансовыми, природными и людскими ресурсами. Тем не менее, хорошо организованные акции обеспеченных ресурсами международных общественных организаций могут приводить к не менее сопоставимым по масштабу последствиям. Поэтому, для того, чтобы мировая общественность могла понять, разделить и поддержать благородные устремления общественных организаций, последним необходимо достойно представить легитимные основания своей

деятельности. Чем выше уровень деятельности международных общественных организаций, тем большая ответственность в плане обоснования легитимности своей работы на них ложится. Во-первых, общественным организациям необходимо обосновать свое мнение они представляют в материалах информационных кампаний, на пресс-конференциях и используя механизмы лоббирования. Во-вторых, международным общественным гуманитарным организациям, необходимо доказать эффективность их полевой работы (в деревнях, лагерях беженцев, бедных кварталах) по всему миру. Многие организации решили, что решить первую задачу они могут через решение последней – практический опыт полевой работы. Но, даже в полевой работе международные НКО не могут больше ограничиваться простыми отчетами о работе: необходимо осуществлять мониторинг достижения результатов и просчитывать оценку воздействия.

Учитывая вышесказанное, ЦПП могли бы инициировать разработку подходов, критериев, норм и принципов подтверждения легитимности общественных организаций – участников межсекторного диалога. Здесь, как это происходит во многих других случаях, ЦПП могли бы выступить в качестве посредника между общественными организациями и органами власти. Конечно, любые инициативы по разработке такого рода инновационных продуктов, должны проходить при максимальной информационной открытости, а также с предоставлением максимальных возможностей участия всех заинтересованных сторон.

Подводя итог вышесказанному, можно сказать, что легитимность – это моральное и юридическое право организации выполнять свою работу, которая связана с выполнением общественно важных разработок, защитой и продвижением (лоббированием) общественных интересов, и т.д. [2] Более широкое определение дает Х. Слим, применительно к международным общественным организациям (5): «легитимность – это особый статус, которым наделена организация и которые постоянно рассматривают как ее неотъемлемое качество. Этот статус позволяет организации работать в соответствии с общим согласием народов, правительств, кампаний, неправительственных групп по всему миру». Цель, которая ставится в определении, достойна, того, чтобы к ней стремиться.

Список использованной литературы:

1. Malhotra Kamal, Co-Director Focus on the Global South (FOCUS). The Changing Roles and Accountabilities of NGOs in the New World Order: A Discussion Paper. 1st Draft, November 1995
2. Edwards Michael. NGO Legitimacy – Voice or Vote? February 2003.
3. Edwards Michael and Hulme David. Non-Governmental Organisations - Accountability and Performance Beyond the Magic Bullet Editors.
4. Схольте Ян Аарт. Роль гражданского общества в демократизации глобального экономического управления. 2003
5. Slim Hugo. By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-governmental Organisations. in The Journal of Humanitarian Assistance January 10-12, 2002. International Council on Human Rights Policy.
6. The Economist, 23rd September 2000, p. 129.
7. Hugo Slim. Not Philanthropy But Rights. International Journal of Human Rights, 2002, p. 8.
8. Michael Edwards, Future Positive: International Co-operation in the 21st Century, London: Earthscan, 1999, chapter 11.
9. Christensen John. Asking Do-Gooders to Prove The Do Dood. New York Times, January 3, 2004.
10. Проскурякова Л. Статья “Подотчетность обществу и критерии легитимности исследовательских центров” Публичная политика в области мягкой безопасности: Балтийское измерение. Под ред. Сунгурова А. Проскуряковой Л. Торхова Д.. СПб, Норма, 2003 г.
11. Шакирова Н., аспирант Центра общественного управления и политики, Вирджинский политехнический институт и государственный университет (Virginia Polytechnic Institute and State University), США. Подотчетность и прозрачность в некоммерческом секторе. Информационный бюллетень "Про НКО", Выпуск №18 (20 декабря 2002 г.) (извлечение)

1. Шакирова Н., аспирант Центра общественного управления и политики, Вирджинский политехнический институт и государственный университет (Virginia Polytechnic Institute and State University), США. Подотчетность и прозрачность в некоммерческом секторе. Информационный бюллетень "Про НКО", Выпуск №18 (20 декабря 2002 г.) (извлечение)

2. Проскурякова Л. Статья “Подотчетность обществу и критерии легитимности исследовательских центров” Публичная политика в области мягкой безопасности: Балтийское измерение. Под ред. Сунгурова А. Проскуряковой Л. Торхова Д.. СПб, Норма, 2003 г.