

**Гражданское общество:
проблемы, дилеммы и
неоднозначность его роли в
трансформации конфликта**

Мартина Фишер

www.berghof-handbook.net

Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution • Crisis Prevention •
Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian Assistance • Just Peace •
Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies • Peacekeeping • Peacemaking •
Post Conflict Rehabilitation • Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution
• Crisis Prevention • Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian
Assistance • Just Peace • Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies •
Peacekeeping • Peacemaking • Post Conflict Rehabilitation • Civil Society • Conflict
Settlement • Conflict Resolution • Crisis Prevention • Development Cooperation •
Human Rights • Humanitarian Assistance • Just Peace • Multi-Track • Peacebuilding
• Peace Constituencies • Peacekeeping • Peacemaking • Post Conflict Rehabilitation
• Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution • Crisis Prevention •
Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian Assistance • Just Peace •
Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies • Peacekeeping • Peacemaking •
Post Conflict Rehabilitation • Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution
• Crisis Prevention • Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian
Assistance • Just Peace • Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies •

Гражданское общество: проблемы, дилеммы и неоднозначность его роли в трансформации конфликта

Мартина Фишер

В среде политиков и в научных кругах – по крайней мере, в странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития – широко признается значение работы социальных акторов в сфере гражданских прав в рамках национального государства. Гораздо меньше единодушия наблюдается во мнениях относительно значения гражданского общества для международной политики и для разрешения конфликтов. За последние два десятилетия значительно возросло число агентств, занятых разработкой политики развития, оказанием гуманитарной помощи, защитой окружающей среды и прав человека. То же можно сказать и о сфере предупреждения конфликтов, построения мира и восстановления обществ после конфликтов. Что же касается акторов гражданского общества, то их роль и работа оценивается противоречиво и неоднозначно. Среди политиков, практиков и ученых не прекращаются дебаты *о возможностях, влиянии и легитимности этих акторов*.

Тема данной статьи – анализ возможного вклада, который акторы гражданского общества могут внести в работу по построению мира и трансформации конфликтов¹. Мы попытаемся ответить на следующие основные вопросы: какие меры предпринимают международные и транснациональные НПО для того чтобы направить свое влияние в сфере международной политики на достижение прочного мира и на решение мировых проблем? Как могли бы действовать акторы гражданского общества в периоды перехода обществ от войн к миру? Какие проблемы и дилеммы стоят на пути развития гражданского общества в разрушенных войной странах? Гражданское общество и построение государства – как соотносятся эти реальности и в чем состоит ограниченность вклада гражданского общества в построение государства? Наконец, как данная проблематика отражается в теоретической концептуализации термина “гражданское общество”?

1. Терминология

В научной литературе и учебных курсах по проблемам развития употребляются различные термины и акронимы. Из теории международных отношений пришел термин “негосударственные акторы” (*non-state actors, NSA*), НГА, который объединяет всех акторов международного уровня, не являющихся государствами. В этом определении отражаются идеи теорий реализма, согласно которым взаимоотношения государств представляют собой центральную тему в изучении международной политики. В теории международных отношений категория НГА включает в себя неправительственные организации, фирмы и компании, в особенности многонациональ-

¹ В 1976 г. исследователь проблем мира Йохан Галтунг ввел в оборот термин “построение мира”. Бывший Генеральный секретарь ООН Бутрос Гали употребил его вновь в своей “Повестке дня мира”. В данной статье это словосочетание охватывает собой целый ряд действий, направленных на построение и поддержание стабильного мира и развития. Сюда входят установление мира после конфликтов, раннее предупреждение, предотвращение, внешние вмешательства и шаги, предпринимаемые местными акторами. Экономическое развитие, социальная справедливость, примирение, эмпауэмент обездоленных или стратегических групп, гуманитарная поддержка также могут входить в круг значений этого термина.

ные корпорации, международные средства массовой информации, международные организованные преступные группировки и мафию, а также международные вооруженные и террористические группировки.

Термин “негосударственные акторы” используется также при осуществлении сотрудничества по развитию, особенно после заключения в Котону Соглашения между Европейским союзом (ЕС) и странами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ). Он обозначает широкий круг занятых развитием акторов, чье участие в сотрудничестве между ЕС и АКТ признается официально. Согласно ст. 6 Соглашения, негосударственные акторы – это “гражданское общество во всех формах его организации в разных странах, экономические и социальные партнеры, в том числе профсоюзы и частный сектор”. В данное партнерство принимаются те негосударственные акторы, которые содействуют удовлетворению социальных нужд, обладают необходимой компетенцией и организованы на принципах демократичности и прозрачности (European Commission, 2006).

Неправительственные организации (НПО) обычно определяются как “негосударственные некоммерческие организации, чьи цели отвечают общественным интересам”; частный сектор в данную категорию не входит (Schmidt, Take, 1997). Всесторонне разработанный Всемирным банком, этот термин широко используется в сфере сотрудничества по развитию. Оперативная директива 14.70 Всемирного банка определяет НПО как “общественные организации, чья деятельность направлена на облегчение страданий, содействие беднейшим слоям населения, защиту окружающей среды, обеспечение основных социальных служб, стимулирование развития общин” (World Bank, 2001). В более широком смысле этим термином называется любая некоммерческая (не имеющая целью получение прибыли) организация, независимая от правительства. По определению Всемирного банка, НПО – это “основанные на социальных ценностях организации, действующие, полностью или частично, за счет пожертвований и на общественных началах”; “альтруизм и добровольность остаются их ключевыми принципами”. Всемирный банк подразделяет НПО, с которыми сотрудничает, на две основные категории: 1) *практические* НПО, занимающиеся в основном разработкой и выполнением проектов, связанных с развитием и 2) *пропагандистские* НПО, чья главная цель – пропаганда конкретных идей и оказание влияния на политику и практику международных организаций. Практические НПО делятся на а) *национальные организации*, работающие в конкретных развивающихся странах, б) *международные организации*, обычно с главным офисом в развитых странах, работающие одновременно в нескольких развивающихся странах, и в) *общинные организации* (ОО), обслуживающие население какой-либо небольшой области; они в этой классификации называются также низовыми (*grassroots*) или “народными” организациями и по своей природе и целям отличаются от других НПО. Если национальные и международные организации видятся как посреднические, созданные для обслуживания других, то общинные организации – это, как правило, объединения индивидуумов, защищающих свои собственные интересы; таковыми являются женские группы, кассы взаимопомощи, молодежные клубы, кооперативы и фермерские ассоциации (см. также Приложение 1).

В последние годы в литературе по построению мира и трансформации конфликтов у международных организаций приобрел вес и получил распространение другой термин – “организации гражданского общества” (ОГО). Всемирный банк также пользуется этим термином, когда говорит о “неправительственных и некоммерческих организациях, имеющих определенное влияние в обществе, выражающих интересы и ценности своих членов или иных групп, сформировавшихся на этических, культурных, политических, религиозных или филантропических принципах. В их число входит широкий спектр объединений: общинные организации, НПО, профсоюзы, орга-

низации коренного населения, благотворительные, религиозные организации, профессиональные ассоциации, различные фонды”².

Преимущество термина “организации гражданского общества” по сравнению с другими упомянутыми терминами состоит в его большей широте и более позитивной окрашенности. Однако важно понимать, что эта широта может затруднить интерпретацию смысла термина. Так, зачастую остается неясным, связан ли данный термин с *нормативным понятием* или же он представляет собой *аналитическую концепцию* (см. также раздел 5).

Не существует также общепринятого определения самого “гражданского общества” – ни среди тех, кто занимается развитием, ни в научных кругах, ведущих дебаты о цивилизации и влиянии гражданского общества на процесс демократизации и разделения власти на национальном (внутри государств)³ и на международном (глобальное управление) уровнях⁴. Однако согласие достигнуто в том, что гражданское общество – это арена добровольных совместных действий во имя общих интересов, целей и ценностей, “промежуточное пространство между государством и семьей, заполненное людскими объединениями, отделенными от государства и пользующимися автономией по отношению к государству” (White, 2004. P. 10). В. Меркель и Х.-Й. Лаут (Merkel, Lauth, 1998. P. 7), в выделении *политической сферы* (государственную администрацию, политические партии и парламенты), *экономическую сферу* (бизнес и компании) и *частную сферу*. Гражданское общество определяется как пространство, в котором эти сферы пересекаются друг с другом. Гражданское общество, считают эти авторы, есть “пространство между” социальными акторами, которые, возможно, связаны с конкретными секторами, но иногда действуют в пространстве гражданского общества. Т. Паффенгольц и К. Шпурк (Paffenholz, Spurk, 2006) считают, что такое определение термина лучше всего подходит при его употреблении в сфере трансформации конфликтов и построения мира, т.к. с его помощью можно обозначать как членов гражданского общества социальных акторов не только из западных стран, но и из других культурных сред, например, традиционные группы из стран Африки.

В этом разнообразии конкурирующих и взаимопересекающихся терминов нам важно конкретизировать применяемые здесь. Термином “НПО” нами обозначаются некоммерческие организации, занимающиеся развитием и гуманитарной помощью, защитой прав человека и работой по построению мира на международном, региональном и местном уровнях. Термин же “гражданское общество” применяется как более широкое понятие, относящееся к деятельности по построению государства.

2. Деятельность НПО на международном и региональном уровнях

Предшественники современных международных НПО появились уже в XIX, когда был создан Международный комитет Красного Креста (МККК) и негосударственные акторы начали борьбу за избирательные права женщин, за прекращение работорговли, за разоружение и установление международного права и т.п. После Вто-

² См. www.worldbank.org/ngo, а также Paffenholz, Spurk, 2006.

³ Обзор дебатов см.: Burnell, Calvert, 2004; особенно статьи Гордона Уайта и Лоренса Уайтхеда.

⁴ Обзор см.: Richmond, Carey, 2005; особенно статью Оливера Ричмонда, в которой эта концепция связывается с идеей “либерального мира и всемирного правления”. См. сборник статей о роли организаций гражданского общества: Burbridge, 1997; где дискуссия носит более общий и не столь критический характер.

рой мировой войны НПО уже не только действовали в гуманитарных областях – они сыграли важную роль и в том, что в Устав Организации Объединенных Наций был внесен вопрос о правах человека и что вообще начала развиваться ооновская система защиты прав человека. НПО участвовали, например, в разработке Всеобщей декларации прав человека и антидискриминационной политики Организации Объединенных Наций⁵.

Число НПО, занятых защитой прав человека, проблемами развития, гуманитарной помощью, разработкой мер по защите окружающей среды значительно возросло, особенно в последние два десятилетия. Например, согласно Докладу ООН по развитию человека (UNDP, 2003. Р. 3), насчитывается от 37 000 до 50 000 НПО, работающих в сфере развития, прав человека, политики мира и безопасности. Их возросшие ряды играют важную роль в проведении самых разнообразных кампаний и осуществлении различной деятельности. Например, они оказывают поддержку Международной конвенции по климату, занимаются разработкой адекватных мер по сокращению бедности, стараются улучшить ситуацию с правами человека и правосудием, поддерживают Международный уголовный суд.

Рост числа и влияния НПО объясняется четырьмя основными обстоятельствами, состоящими по мнению Т. Дебиля и М. Стихта (*Debiel, Sticht*, 2005. Р. 133f) в следующем:

1. На Всемирных конференциях ООН в 1990-х гг. были приняты инициативы, стимулировавшие появление новых НПО и расширение существующих организаций, занятых проблемами развития и защиты окружающей среды на международном уровне.

2. Возросшее, благодаря электронным информационным технологиям влияние средств массовой информации и глобализация коммуникаций способствуют вовлечению негосударственных акторов в деятельность НПО.

3. Международные организации гражданского общества заменяют прежние государственные службы социального обеспечения (в области здравоохранения, образования и социальной политики), что стало результатом следования неоллиберальной экономической модели, требующей сокращения присутствия государства в этих сферах. Критика авторитарного государства слева объединяется с критикой вэлфэристского государства со стороны приверженцев консервативных взглядов.

4. Во многих развивающихся странах НПО заменяют собой государство в сферах здравоохранения и образования, особенно в ситуациях, когда международные программы экономических реформ, такие, как программы МВФ, вынуждают государства сокращать общественные службы.

Основная причина расширения масштабов деятельности НПО, по-видимому, состоит в распространении у международных и национальных агентств практики распределения помощи развитию через НПО. Комментируя заметный рост их активности как в развивающихся, так и в развитых странах, доклад Всемирного банка отмечает, что “С 1970 по 1985 г. общий объем помощи развитию, предоставленной международными НПО, увеличился десятикратно. В 1992 г. международные НПО реализовали свыше 7,6 млрд долларов помощи развивающимся странам. Подсчитано, что более 15% всей иностранной помощи развитию распределяется через НПО. По данным мировой статистики (не отличающейся, как это ни досадно, полнотой), в развивающихся странах существует от 6000 до 30 000 НПО. Общинных же НПО в развивающихся странах действуют сотни тысяч” (World Bank. 2001).

⁵ Примеры ширящегося участия НПО в международной политике в прошлом и настоящем см.: *Richmond*, 2005; *Alger*, 2005; *Klein*, 2002; *Debiel, Sticht*, 2005.

НПО проявляют все большую активность в области предотвращения конфликтов, заключения мира и построения мирной жизни⁶. Они участвуют, например, в превентивной дипломатии и раннем предупреждении конфликтов посредством вмешательства в качестве третьей стороны, организации семинаров по диалогу и посредничеству, ведении переговоров для достижения мира путем создания сетевых сообществ и выполнения проектов по межкультурному взаимопониманию и установлению межкультурного общения.

Меры по раннему предупреждению включают анализ и разработку стратегий коммуникации, которые повышают осведомленность населения о надвигающемся кризисе. На глобальном уровне существуют также совместные инициативы государственных и негосударственных акторов по совершенствованию систем раннего предупреждения. В конце 1990-х гг., например, организации ООН, исследовательские институты и НПО создали Форум по раннему предупреждению и раннему реагированию (FEWER)⁷. Программа Швейцарского института мира под названием FAST стала своего рода образцом методологии раннего предупреждения и послужила примером для программ мониторинга в странах Америки, Азии и Африки. Международная группа по кризисам представляет регулярные доклады и брифинги по зонам конфликтов. Международная организация CARE создала несколько общинных систем раннего предупреждения в областях высокого риска в Сальвадоре, Гондурасе и Никарагуа. В Африке Западноафриканская сеть построения мира (WANEP) ведет подготовку к осуществлению проекта “Сеть предупреждения и реагирования” (WARN), которая будет действовать в 12 из 15 стран – членов Экономического сообщества западноафриканских государств (ECOWAS). Институт исследования проблем безопасности (ISS) в Южной Африке также является ключевым звеном в системе анализа и раннего предупреждения и оповещения о кризисах в Африке⁸.

Другие НПО, такие, как Международная тревога (Великобритания), Центр Картера (США) с его Переговорной сетью и связанная с церковью Община Св. Эджидио, активно занимаются *превентивной дипломатией* (многоуровневая дипломатия, в особенности вмешательства на уровне трека 1,5). Некоторые из них участвуют в *миротворческом процессе*. В случаях Северной Ирландии, Гватемалы и Южной Африки деятели гражданского общества успешно содействовали расширению общественного участия в переговорах о заключении мира, оказав тем самым влияние на эти процессы (Fitzduff, Church, 2004). В различных зонах конфликтов правительства и НПО активно сотрудничают между собой; возможно, самый известный пример тому – совместная работа Министерства иностранных дел Норвегии и Института прикладных социальных наук над созданием “Норвежского канала”, благодаря которому в Осло было принято Соглашение 1994 г.

В условиях войн НПО содействуют поддержанию или улучшению взаимоотношений сторон конфликта и этнических групп путем организации их неформального общения и выполнения ими совместных проектов. НПО, работающие на региональном уровне (иногда с поддержкой со стороны международных НПО), напри-

⁶ Описание функций гражданского общества в деле построения мира см.: Barnes, 2005; Paffenholz, Spurr, 2006.

⁷ Форум FEWER учредили Международная тревога (Великобритания), Фонд РИОМ (Нидерланды), Институт этнологии и антропологии Российской академии наук, Совет по международным отношениям (США), Йоркский университет (Канада), агентства ООН и Швейцарский институт мира.

⁸ Детальный анализ деятельности организаций гражданского общества по раннему предупреждению см.: Suifon, 2005; Austin, 2004.

мер, играли и играют значительную роль в поддержании отношений между людьми по разные стороны линий фронта и новых границ во время и после югославского конфликта (Large, 1998).

Есть НПО, специализирующиеся на постконфликтном восстановлении и построении мира⁹. В литературе можно найти немало перечней функций НПО¹⁰:

- организация альтернативных средств массовой информации, репортажи о войне и мире;
- мониторинг выборов, государственных институтов и мер по демократизации;
- работа с молодежью (социальная политика на уровне общины, организация источников доходов, образование и эмпатермент);
- поддержка реформ образования и введение программ обучения миру;
- воспитание культуры мира: противостояние культуре войны с помощью изобразительного искусства, музыки, кино, мероприятий культурного характера;
- укрепление местных групп сторонников мира: инициативы в сфере межрелигиозного диалога;
- эмпатермент женщин, кампании за права женщин и против торговли живым товаром;
- выступления за демобилизацию, разоружение и демилитаризацию;
- защита уязвимых граждан, организация безопасности для этнических меньшинств, прибывших и возвращающихся беженцев;
- реинтеграция возвращающихся беженцев и восстановление общины;
- мониторинг соблюдения прав человека;
- документирование военных преступлений, отыскание фактов и установление личностей пропавших без вести;
- работа с психической травмой и психосоциальная поддержка жертв войны, беженцев и возвращенцев;
- деятельность по выработке конструктивного отношения к прошлому (установление фактов, рассказывание историй, инициативы по примирению).

Для содействия трансформации конфликта и построению мира международные НПО, фонды поддержки политических инициатив и местные общины основали партнерство с группами и индивидами в разрушенных войной обществах, а также создали для них программы помощи. Кроме того, многие из них лоббируют различные вопросы, ведут мониторинг и оказывают влияние на политику правительств и международных организаций в процессе урегулирования международных кризисов, стремясь поднять осведомленность населения о потребностях обществ, разрушенных войной.

В глобализирующемся мире НПО стараются объединиться в региональные или мировые сети. Многие из таких сетей действуют на уровне ООН, другие – на уровне Европы или иных регионов или же на национальном уровне (Serbin, 2005). Ниже приводится несколько примеров.

1. *Общепланетное партнерство за предотвращение вооруженных конфликтов* (GPPAC) – это сеть НПО и их региональных объединений, занимающихся предотвращением конфликтов и построением мира. Их первая всемирная конференция

⁹ Довольно полную, подтвержденную документами картину вклада организаций гражданского общества в построение мира можно найти в: “*People Building Peace*”, опубликованную Европейской платформой для предотвращения и трансформации конфликтов. См. также: Van Tongeren, et al., 2005. Журналисты П. Герстер и М. Глайх (*Gerster, Gleich*, 2005) говорят об этом с привлечением документов в “*Die Friedensmacher*”, выпущенной при поддержке Немецкого фонда исследований проблем мира.

¹⁰ См. *Ropers*, 2002.

прошла в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке в июле 2005 г. Цель Партнерства заключается в обеспечении обмена информацией и опытом между организациями-участницами, в поощрении сотрудничества и улучшении координации между организациями ООН. Партнерство было учреждено по инициативе Европейского центра по предотвращению конфликтов (ЕССР) как часть работы гражданского общества, направленной на предотвращение вооруженных конфликтов, и в ответ на призыв Генерального секретаря ООН, прозвучавший в его докладе 2001 г. “О предотвращении вооруженных конфликтов”. “Переход от реагирования к предотвращению” – это то, что призвано поддерживать Партнерство в политике ООН и государств – ее членов (*Van Tongeren et al.*, 2005. P. 3).

Выработано 15 отдельных региональных программ, отражающих приоритеты и основные подходы к проблемам соответствующих регионов. Исходя из этих программ, Партнерство сформулировало Общемировую повестку дня, которая была представлена на всемирной конференции гражданского общества, прошедшей в штаб-квартире ООН. Секретариат организации, который координирует также работу “Европейской платформы для предотвращения конфликтов”, находится в Европейском центре по предотвращению конфликтов в Утрехте, Нидерланды.

2. *Европейская платформа для предотвращения и трансформации конфликтов* была основана в 1997 г. и состоит она из примерно 150 европейских организаций и национальных НПО-платформ, действующих в сфере предотвращения конфликтов или построения мира на международной арене. Ее цель – обеспечение обмена информацией и опытом среди организаций-участниц и совершенствование сотрудничества и координации действий.

3. *Европейское бюро взаимодействия во имя мира (EPLO)* было образовано в 1999 г. усилиями нескольких членов “Европейской платформы”. Первоначальная инициатива исходила от Квakerской службы мира и ее Бюро взаимодействия в Европейском союзе. Необходимость этого проекта обосновывалась его двумя целями – увеличить представительство НПО, занимающихся трансформацией конфликтов, в институтах Европейского союза и повысить доступ к информации для НПО – членов организации. Европейское бюро взаимодействия объединяет примерно 20 различных НПО и имеет четыре основных рабочих группы, курирующие следующие направления: 1) финансирование проектов, направленных на достижение мира; 2) гражданские инициативы ради прочного мира; 3) построение мира, развитие и гендерные проблемы и 4) построение мира и безопасность. Последняя группа работает в тесном взаимодействии с “Конкордом” – общеевропейской сетью НПО, занимающихся развитием.

Сотрудничество с НПО активно поощряется государственными акторами и международными организациями, особенно ООН и ЕС, поскольку НПО обладают ключевыми знаниями об обществах в зонах конфликтов. С конца 1990-х годов, например, парламентарии ЕС начали проводить регулярные встречи с НПО в Контактной группе по правам человека, в Контактной группе по гражданскому обществу, в Контактной группе Организации по внешнеполитической безопасности (CFSP) и в брюссельской Рабочей группе по передаче оружия. Появились новые форумы для обмена информацией и ведения консультаций между государственными и негосударственными акторами, возникли сети, посвященные обмену серьезным опытом по ряду важных тем. Такое сотрудничество влияет и на политику ЕС в сфере предотвращения конфликтов и развития. Можно с уверенностью говорить о том, что в настоящее время в документах и программах причинам конфликтов уделяется гораздо больше внимания, чем прежде (*Debiel, Fischer*, 2000).

НПО создали сети и проводят кампании с целью лоббирования вопросов контроля за экспортом оружия и повышения осведомленности общества о механизмах поддержания военной направленности экономики. НПО, входящие в состав региональной платформы Европейская солидарность за равноправное участие (Eurostep) (у всех открыты офисы в Брюсселе), стремятся убедить институты ЕС в необходимости критически подходить к собственной политике в сфере торговли лесом, алмазами и нефтью, т.к. эта торговля может быть использована для продолжения войн и поддержания военной ориентированности экономики. Например, многие незаконные вооруженные формирования в странах Африки добывают оружие на деньги, вырученные от продажи именно этих ресурсов. Международная кампания “Алмазы” стремится оказать давление на политиков и на частные фирмы, с тем чтобы они избежали иметь дело с алмазами, если деньги, вырученные от их продажи, идут на финансирование военных действий, как, например, в Анголе. В 1998 г. 100 НПО основали Международную сеть против стрелкового оружия (IANSA), цель которой – ограничение распространения стрелкового оружия и сокращение нелегальной торговли оружием. Именно благодаря давлению сетей НПО организации ЕС в последние годы стали придавать большее политическое значение этим проблемам.

В свете вышесказанного нельзя отрицать, что НПО приобретают все больший вес для оказания влияния на международную политику. Очевидно также, что в настоящее время государственные агентства с большей готовностью воспринимают их как партнеров. Как говорит Р. Рисиглиано (*Ricigliano*, 2003. Р. 459), акторы трека I и трека II все больше сотрудничают между собой, потому что подобная кооперация отвечает интересам каждого из акторов. Тем не менее, оценки места НПО в международной политике неоднозначны, а порой и противоречивы – в частности, в дебатах ученых и практиков по вопросам роли, влияния и легитимности НПО и их деятельности.

3. Неоднозначные оценки роли и деятельности НПО

Многие комментаторы и наблюдатели возросшую вовлеченность НПО в процессы предотвращения конфликтов и строительство мира рассматривают как положительное явление. Этому способствует ряд причин. Так, сотрудничество НПО с международными организациями помогает высветить проблемы, о которых прежде говорилось мало или которые считались периферийными, и делает процесс принятия решений более прозрачным. Неправительственные организации вносят свой вклад во “всемирную общественную сферу”, “расширяют репертуар международной политики, добавляя в нее такие трансграничные мероприятия, как кампании протеста, символические действия, акции гражданского неповиновения, и – последнее, но не менее важное – способствуют демократизации самой системы ООН” (*Klein*, 2002. Р. 3). Некоторые авторы видят в расширении сектора неправительственных организаций и в их участии в международных акциях появление “мирового гражданского общества” (*Köbler, Melber*, 1993; *Colás*, 2002; *Scholte*, 2002; *Kaldor*, 2003; *Keane*, 2003; *Richmond*, 2005). Этим процессом движут такие ценности, как солидарность, участие и сопереживание, которые несут в себе потенциал для приведения конфликтов в цивилизованные рамки и их разрешения без насилия. Другие комментаторы подчеркивают мысль, что, в частности, политика достижения мира не может быть отдана исключительно в руки политиков и дипломатов (*Zartman, Rasmussen*, 1997).

Ученые и практики говорят о том, что негосударственные акторы сравнительно лучше подготовлены для построения мира. Среди преимуществ НПО можно указать их независимость от политических партий, гибкость мандатов, беспристрастность и

высокую степень доверия к ним¹¹. П. Ван Тонгерен (*Van Tongeren*, 1998. Р. 23), координатор Европейской платформы для предотвращения конфликтов так раскрывает эти положения: “Как категория организаций, НПО имеют возможность а) функционировать без ограничений, накладываемых императивами политики по отношению к иностранным государствам, б) получить доступ туда, куда официальные акторы не допускаются, в) говорить с разными сторонами конфликта, не теряя при этом ничего доверия, г) взаимодействовать непосредственно с простыми людьми, д) действовать конфиденциально, не “под прицелом” СМИ, парламентов или общественности, е) идти на большие риски, защищая интересы общества и дело справедливости, ж) создавать эффективные сети, пользуясь своими длительными, основанными на доверии отношениями с гражданским обществом в зонах конфликтов, з) опираться на общественное мнение, пытаясь направить политическую волю властей на достижение более долгосрочных целей, чем могут ставить правительства”. В общем и целом, НПО могут делать такие вещи, которые недоступны правительствам, например “содействовать появлению новых творческих идей, обеспечивать надежные, но не формальные каналы коммуникации, наращивать сети контактов, особенно с теми группами и индивидами, с которыми правительства не могут общаться по политическим или юридическим причинам” (*Ricigliano*, 2003. Р. 459).

Однако есть и другие точки зрения на роль, которую НПО играют в зонах конфликтов. Очевидно, что доминирующими политическими игроками там остаются государства, международные государственные организации и компании. Национальные и международные государственные организации используют свои знания, опыт, высокий организационно-технический уровень, а также тот факт, что общественность позитивно относится к НПО (*Brunnengräber et al.*, 2005), для укрепления легитимности своих политических планов. О. Ричмонд (*Richmond*, 2005. Р. 19) считает, что НПО – это важнейшее “нижнее” звено в системе институтов, которые стоят за “либеральный мир” и к которым также относятся свободный рынок в экономике, стратегии развития, социальные реформы, политическая демократизация, права человека и гуманитарная помощь. Они являются частью “консенсуса в построении мира”, наряду с донорами, крупными государствами, международными правительственными организациями и финансовыми институтами, и становятся одним из механизмов внешнего управления в постконфликтных зонах.

Однако во всем этом присутствуют некоторые противоречивые моменты: идея либерального мира порождает ситуацию, в которой негосударственные акторы “могут согласиться с его воинственной стороной, возможно, посчитают законным использование силы ради восстановления либерального порядка... Часто нарушения прав человека или же недостаточный уровень безопасности становятся предлогом для различных форм государственных и негосударственных интервенций, из-за чего управление государством и существование гражданского общества начинает зависеть от внешних акторов” (*Ibid.* Р. 32).

Помимо неоднозначных оценок, есть и откровенно критический взгляд на НПО¹². Их критикуют по пяти основным направлениям, что в суммарном виде выглядит так:

- характер работы НПО изменился вследствие их зависимости от требований рынка доноров и СМИ;
- международные организации западного происхождения доминируют среди НПО, зачастую экспортируя и навязывая остальным концепции, не соответствующие реалиям других стран;

¹¹ Некоторые даже утверждают, что всемирное гражданское общество в состоянии “спасти мир”, борющийся за выживание, развитие, права человека и мир (см. *AtKisson*, 1997).

¹² Подробные обзоры этой критики можно найти: *Reimann*, 2005; и *Debiel, Sticht*, 2005.

- деятельность некоторых международных НПО, управляемых внешними государственными или негосударственными акторами, воспринимается как вмешательство во внутренние дела суверенных государств;
- НПО находятся вне сколько-нибудь демократического контроля и поэтому недостаточно легитимны.

Представляется важным разобраться в этих критических замечаниях.

Что касается первого из них (*недостаточная независимость*), то документы свидетельствуют, что бюджетное финансирование НПО, занимающихся развитием, удвоилось за 1995–2001 гг., поднявшись с 3,1 млрд долл. до 7,2 млрд долл. (Debiel, Sticht, 2005. P. 134, подсчитано по отчетам OECDE-DAC).

Второй аргумент (*изменение характера работы*) связан с тем обстоятельством, что в западных обществах наблюдается столь бурный рост числа НПО, что они практически составляют своего рода “третий сектор”, новый рынок труда. И этот сектор функционирует в дополнение к гражданскому обществу, стоит особняком от гражданского общества, состоящего из традиционных объединений, социальных движений и т.п. Подобные тенденции заметны также в развивающихся странах и в послевоенных обществах. В некоторых случаях НПО выступают просто коммерческими поставщиками услуг. С конца 1990-х гг. среди теоретиков и практиков идут оживленные дебаты по этому поводу, и среди прочего обсуждается разделение НПО на две категории: одни ориентируются на процессы, другие поставляют услуги (см. Duffield, 1997; Ropers, 2002; Weiss, 1998; Wahl, 1997). Опасность того, что НПО могут думать о деньгах, а не о социальных нуждах, которые они призваны удовлетворять, весьма велика, и это относится как к международным, так и к местным НПО (об этом см. также раздел 4).

Третий аргумент (*доминирование западных НПО*) подразумевает неодинаковый доступ к финансовым источникам, средствам массовой информации, к квалифицированному персоналу и т.п., что демонстрирует преобладание в “международном гражданском обществе” привилегированных западных структур. Такое положение создает дисбаланс полномочий и возможностей, например, в формировании приоритетов, в выдвижении на политическую или журналистскую повестку дня тех или иных вопросов или проблем, вызывающих недовольство населения. Так, НПО стран Запада и Севера нередко фокусируются на *политических* правах человека, в то время как НПО мирового Юга чаще ставят в центр своей деятельности социальные права человека (Klein, 2002). В некоторых случаях, говорят критики, НПО, поступая не адекватным реальности образом, способствуют установлению культур доминирования и подчинения, навязывают свой авторитет, не передают местным жителям ответственности за выполняемые проекты (Reich, 2006). Западные НПО имеют также тенденцию применять технократические методы разрешения конфликтов, объясняя это, среди прочего, тем, что они переносят идею гражданского общества в другие контексты и внедряют их в другие культуры. В случаях с развивающимися или трансформирующимися странами это может помешать укреплению государственных институтов.

Четвертый аргумент (*возможное вмешательство НПО во внутренние дела правительств и потенциальное влияние на их решения*) касается важных вопросов, но в то же время несет в себе элемент двойственности. Критики утверждают, что к угрозе и риску вмешательства во внутренние дела правительств со стороны НПО, особенно международных, следует относиться серьезно, в частности, потому, что эти НПО часто работают в переходных странах, в странах, охваченных кризисами, и в развивающихся странах мирового Юга. Государственные агентства, негосударственные доноры и группы лоббирования могут, например, финансировать частные агентства и ассоциации с тем, чтобы через них манипулировать

правительствами или добиваться изменений политического порядка в зонах своих интересов.

Следует признать, что у отдельных НПО бывают случаи недобросовестности, вмешательств в политику и растраты ресурсов. Важно лишь не переоценивать масштабы таких случаев. Против них играют не менее сильные факторы. Надо помнить, например, что иногда обвинения в “незаконном и непозволительном вмешательстве” явно используются экстремистскими силами или политическими лидерами для критики или недопущения каких-либо мирных вмешательств, противоречащих их интересам. Они критикуют внешнюю помощь усилиям по построению мира, а также вообще гражданское общество, называя все это интервенционистскими силами. Понятно, что слабые государства, как правило, очень стараются защитить свой суверенитет. В то же время этот аргумент часто используется, чтобы ограничить легитимные, серьезные и добросовестные формы вмешательства.

Пятый аргумент (*недостаток легитимности, прозрачности и доверия*) – серьезный, но небесспорный. В отличие от правительств и парламентов, негосударственные акторы, разумеется, не могут обрести легитимность путем всеобщих выборов. Но считать, что из-за этого у НПО не достает легитимности, – такой вывод неубедителен (см. *Beisheim, 1997; Beisheim, 2005*). По справедливому утверждению как теоретиков, так и практиков, хотя НПО и являются важными игроками на мировой арене, их власть и полномочия явно ограничены по сравнению с государственными администрациями, парламентами и/или бизнес-сообществами. НПО могут выступать мощными группами давления, но они не принимают решений, обязательных для исполнения или же имеющих юридическую силу для всего общества. Короче говоря, у НПО нет юридической, политической или военной власти, как у государств. Нет у некоммерческих организаций и громадных резервов финансовой мощи, в отличие от частных компаний. Многие НПО, напротив, зависят от финансов, выделяемых благотворительными фондами и частными донорами, а значит, от благоприятного общественного мнения. Это особенно верно в отношении тех НПО, которые занимаются защитой прав человека и трансформацией конфликтов. Как говорит Барнс (*Barnes, 2005, 13*), рассуждая о перспективах сотрудников GPPAC, их “власть” – это “умение убеждать, предлагать решения, основываясь на анализе проблем, и подавать пример честности и нравственности”. Поэтому оценивать их нужно с точки зрения их работы и вклада в “конкуренцию за общественное признание” (*Klein, 2002. P. 4*).

НПО, занимающиеся развитием, правами человека, построением мира и трансформацией конфликтов, имеют возможность приобрести легитимность и поднять доверие к себе, главным образом демонстрируя свою эффективность и высокий организационно-технический уровень при выполнении своих мандатов и ясно поставленных задач. Многие НПО создали прозрачные системы финансовых отчетов, сделав их достоянием гласности в своих ежегодных докладах и на интернетовских сайтах. Немало НПО приоткрывают для публики также свои внутренние процессы принятия решений. Многие из них разработали методы, позволяющие им самим оценивать и обсуждать свои возможности и ограничения. В частности, некоторые крупные платформы и сети НПО, занимающиеся проблемами мира, начали дискуссию о том, как им улучшить методы мониторинга и оценки своей собственной деятельности и, соответственно, усовершенствовать практику трансформации конфликтов. Но в целом, разумеется, широкой и прозрачной системы отчетов об успехах, неудачах и извлеченных уроках все еще нет. Однако важно понимать, что такой системы нет и у правительственных агентств и международных организаций.

4. Самокритика, оценка своей деятельности и эффективная работа как средства обретения легитимности

Агентства по развитию традиционно считали, что их работа автоматически способствует развитию мира. Однако в настоящее время они приступили к самокритическим дебатам о том, как можно избежать негативных побочных явлений и непредусмотренных последствий своей работы. Выдвинутый М. Андерсон принцип “не навреди” (*Anderson, 1999*) при гуманитарных вмешательствах и оказании помощи развитию стал ответом на утверждения некоторых исследователей о том, что передача денег и товаров агентствами помощи может служить поддержкой для военных экономик, пополнять ресурсы военачальников и вызывать перекосы в экономике отдельных местностей. Свою лепту в эти дебаты внесли и деятели гражданского общества, призвав сделать политику оказания гуманитарной помощи и помощи развитию более чувствительной к возможным конфликтным ситуациям. В свете недавнего опыта были пересмотрены и некоторые программы помощи.

Представители НПО, занимающиеся построением мира и трансформацией конфликтов, размышляют также над выработкой общих норм и принципов (“кодекса поведения”) в области работы по проблемам мира. Совместными усилиями ученые и практики приобретают полезные знания, примерами чего могут послужить проекты “Разрушенные войной общества”, проведенный совместно с ООН, и “Размышляя о мире”, организованный в 1999 г. Сотрудничеством ради развития (Кембридж, штат Массачусетс) и Институтом жизни и мира (Упсала, Швеция) (*Anderson, Olson, 2003*)¹³.

По сравнению с агентствами, занимающимися развитием и оказанием гуманитарной помощи, организации по построению мира обычно большие суммы денег и большое количество товаров в зоны кризисов не переводят. Тем не менее, как показывает анализ опыта, даже самые благонамеренные вмешательства, направленные на построение мира и трансформацию конфликта, могут иметь неожиданные негативные последствия. Например, в проекте “Размышляя о мире” выявилось шесть типов негативных последствий¹⁴: 1) углубление расхождений между конфликтующими группами; 2) усиление опасности для участников мирной работы; 3) рост структурного или открытого насилия; 4) отвлечение человеческих и материальных ресурсов от продуктивной ориентированной на мир деятельности; 5) рост цинизма; 6) ослабление возможностей местного населения. Они тщательно зафиксированы в документах (*Anderson, Olson, 2003; Sorbo, et al., 1997*), и теперь нам понятно, что их нужно избегать, особенно в культурах доминирования, в ситуациях длительной зависимости и тогда, когда ресурсы оказываются растраченными впустую. Хотя подобные вещи в самокритическом анализе своей работы выявляют акторы гражданского общества, все это в одинаковой мере проявляется и во вмешательствах, совершаемых государственными агентствами.

Помимо рассмотрения негативных последствий, проект “Размышляя о мире” также пытается ответить на вопрос, как выявить положительные результаты.

¹³ Об оценке работы по построению мира см. также *Church, Shouldice, 2002–2003; Smith, 2003; Austin, Fischer, Wild, 2003; Paffenholz, Reyhler, 2005*.

¹⁴ См. материал CDA о негативном влиянии: http://www.cdainc.com/rpp/negative_impacts.php.

На самом деле большинству НПО гораздо труднее определить *критерии успеха и положительного влияния*. Главная проблема здесь заключается в том, что в работе по построению мира, которая требует длительного периода, не бывает быстрых результатов. Кроме того, оценка вклада агентства в рамках более широкого контекста представляет трудности, потому что большинство миротворческих программ направлено на конкретные, “дискретные” проблемы, которые можно сравнить с отдельными (зачастую мелкими) элементами пазла. Очевидно, что один-единственный проект не может сделать все. И хотя результаты тщательно документируются, эффект и последствия работы все равно оценивать сложно. А находить во всей совокупности мер по построению мира точную причину того или иного следствия еще сложнее.

Обзор миротворческих практик, представленный проектом “Размышляя о мире”, позволяет выделить два уровня эффективности. *Первый – это уровень программ*: “На этом уровне агентства оценивают эффективность конкретного дела (например, семинара по установлению диалога, проекта по порождению доходов, проекта по обучению миру) с точки зрения достижения поставленной цели. Оценка программы на этом уровне часто регулярно проводится самими агентствами, пусть и не всегда полно”. *Второй уровень* называется “Широкий мир”. На этом уровне мы отвечаем на вопрос, вносит ли агентство, достигая конкретные цели какой-то программы, вклад в решение более широкой задачи построения мира: “Тут необходима оценка тех перемен в общей обстановке, которые стали – или не стали – результатом выполнения программы или проекта”¹⁵.

Основываясь на результатах оценки проекта “Размышляя о мире”, Центр совместных действий для развития предложил *пять критериев эффективности*¹⁶: 1) остановлено действие основного фактора, вызвавшего войну или конфликт; 2) созданы условия для продвижения к миру – общины и участники мирного процесса получили возможность предпринимать собственные действия по важнейшим вопросам установления мира, исходя из анализа контекста; 3) учреждены новые или реформированы существующие институты, ответственные за решение острых социальных проблем; 4) у населения появляется больше возможностей противостоять насилию и провокациям к насилию и 5) как у всего общества в целом, так и у отдельных людей растет ощущение безопасности (см. *Приложение 3*). Поиски универсальных критериев для оценки результатов и последствий, как показала работа по проекту “Размышляя о мире”, весьма полезны, но и чрезвычайно трудны. По крайней мере, практики должны понимать, что каждой организации следует обсуждать и формулировать какие-то критерии, которые помогут усовершенствовать методы планирования работы. Речь идет о постановке кратко-, средне- и долгосрочных целей, причем порядок принятия планов должен быть прозрачным и приемлемым для всех участвующих индивидуумов и групп.

Проект “Размышляя о мире” показал также необходимость повышения эффективности связей между международными и местными НПО, что подтвердили и другие исследования ученых из США и Европы. Так, директор Вашингтонского института проблем мира, Р. Рисиглиано (*Ricigliano, 2003, 2005*) утверждает, что организации, занимающиеся построением мира и стремящиеся поднять свою эффективность, в современных сложных конфликтах должны подходить к работе целостно, сочетая такие традиционные аспекты, как права человека, гуманитарная помощь, сбалансированное развитие, защита окружающей среды, разрешение конфликтов,

¹⁵ Критерии эффективности онлайн: http://www.cdainc.com/rpp/criteria_of_effectiveness.php.

¹⁶ Выпуск по теме эффективности

см.: http://www.cdainc.com/publications/rpp/effectiveness_criteria.php.

безопасность, с установкой на главенство закона. Он, в частности, выдвигает концепцию “Сети эффективных действий” – набор таких практик сотрудничества, которые могут облегчить принятие интегрированного подхода к построению мира как в практическом, так и в теоретическом планах (см. Приложение 4).

Наконец, важный вывод проекта “Размышляя о мире” состоит в том, что *внешние вмешательства* только в том случае помогут построению мира, если они преследуют цель *усиления местных возможностей* и если третьи стороны, понимая ограниченность своих усилий и слабую возможность влиять на миротворческий процесс со стороны, не будут брать на себя слишком много.

И все же вопросы остаются. *К каким местным акторам следует обращаться? Каковы препятствия к созданию и возможности создания гражданского общества в разрушенных войной обществах? Как это соотносится с процессом построения государства?* Ниже мы остановимся на этих и аналогичных вопросах.

5. Потенциал гражданского общества в разрушенных войной обществах

5.1. Опыт послевоенной Боснии-Герцеговины

“Укрепление гражданского общества” стало считаться ключевым элементом некоторых внешних вмешательств и миссий в ситуациях после окончания конфликта. К этому стремятся как международные организации, так и международные НПО, рассчитывая, что гражданское общество будет содействовать как процессам демократизации, так и трансформации конфликта. С середины 1990-х гг. значение инициатив гражданского общества все шире признается в дебатах о построении мира, в особенности в свете неудач международных вмешательств в Сомали, Руанде или на Балканах (*Paffenholz, Spurk, 2006. P. 2*). Предполагается, что гражданское общество привносит в жизнь элементы свободы, и эта его функция всячески подчеркивается. В дебатах о НПО гражданское общество представляется “одной из самых серьезных опор для поддержания способности обществ разрешать конфликты мирным путем. Это особенно важно, когда люди принадлежат к множеству различных групп, связанных с существенными аспектами их бытия, будь то их общинная идентичность, профессиональные интересы или хобби, социальные и политические ценности или соседское окружение” (*Barnes, 2005.*). Ожидается, что если акторы гражданского общества будут входить в различные группы, то это поможет “навести мосты”, объединить “социальный капитал”; гражданское общество – это сети, которые представляют собой мощную силу, способную интегрировать общество и минимизировать поляризацию людей по каким бы то ни было основаниям. Решение социальных, экономических и политических проблем в гражданском обществе зачастую видят не только низовые деятели, но даже и международные организации. Вероятно, что такой взгляд преувеличивает возможности акторов гражданского общества и недооценивает сложность перехода от войны к миру, особенно в ситуациях, когда различные процессы трансформации накладываются друг на друга. Это стало очевидным на Балканах, где период трудного послевоенного восстановления совпал по времени с перестройкой экономической и политической системы. Пример послевоенной Боснии-Герцеговины позволяет рассмотреть некоторые дилеммы укрепления гражданского общества в контексте построения мира.

После заключения в 1995 г. Дейтонского мирного соглашения, прекратившего войну, Босния стала своего рода “пилотным проектом международного управления” в контексте “глобальной внутренней политики” (*Ehrke, 2003*), которая считает уста-

новление демократии и рыночной экономики необходимым условием для разрешения конфликтов и предотвращения насилия¹⁷. В Дейтонском мирном договоре почти не затрагивается проблема гражданского общества. Международные организации, похоже, предпочли стратегию, которую можно охарактеризовать как “сначала – либерализация” (*Schneckener*, 2005), предполагающую приватизацию общественной собственности, чтобы адаптировать страну к требованиям международных финансовых институтов¹⁸. Жизнь показала, однако, что этот подход не был удачным ни с точки зрения построения государства, ни с точки зрения построения мира. Более того, решение ввести модель разделения властей в условиях полупротектората оказалось весьма проблематичным.

С одной стороны, эта стратегия не учла, что в результате (слишком) скорых выборов у власти в стране остались убежденные националисты всех мастей (*Paris*, 2004. Р. 111; *Schneckener*, 2003. Р. 66). С другой стороны, международные Высокие представители изначально не были наделены никакими полномочиями для введения санкций против деструктивных политических действий в первые годы после Дейтонского соглашения. В результате этнополитические консерваторы смогли усилить свою власть, поскольку она была легитимизирована демократическими институтами и вновь созданными структурами разделения властей. В результате применения Дейтонской конституции были созданы слабые государственные институты. Политическая система Боснии базируется на двух мощных субгосударственных образованиях – Боснякско-Хорватской федерации Боснии и Герцеговины и Республике Сербской, где президентскую власть осуществляют представители босняков, боснийских хорватов и боснийских сербов. Президентская власть отвечает за воплощение в жизнь политики на уровне государства¹⁹. По сравнению с субобразованиями правительство на государственном уровне едва ли обладает какой-либо властью. Ситуацию осложняет и то обстоятельство, что они сильно разнятся по своему политическому и административному устройству. Сербская Республика имеет централизованную структуру, тогда как Боснякско-Хорватская федерация Боснии и Герцеговины придерживается федералистской структуры и поделена на кантоны. У республики и федерации свои парламенты и свои системы принятия решений.

Власть центрального государства с самого начала стала второстепенной, а приоритет был отдан более сильным институтам субобразований. Это стало одной из причин откладывания и снижения качества важных реформ (в частности, в системе образования и в сфере безопасности). Кроме того, экономическая либерализация открыла двери коррупции в ходе процесса приватизации. Как это ни печально, международное вмешательство не обеспечило эффективной стратегии развития. Все это привело к ослаблению доверия граждан к демократическим институтам²⁰.

В целом международному вмешательству в Боснии недоставало координированности, также недостаточно тщательно анализировались причины и движущие силы войны. В частности, были недооценены или вообще оставлены без внимания тесная связь между экономическими интересами, заинтересованностью в сохранении этнополитических границ и фрагментацией государства, а также сохраняющий-

¹⁷ Через Совет по установлению мира и Офис Высокого представителя в Боснии международное сообщество функционирует как суверен.

¹⁸ Заявление конференции “Стратегии мира”, проведенной Немецким фондом исследований проблем мира 28 июня 2006 г. в Оснабрюке, Германия.

¹⁹ Президентскую власть осуществляют высшие представители этнических групп и главнокомандующие их вооруженных сил. Но у них нет полномочий назначать или смещать министров.

²⁰ Подробно о недостатках стратегий построения мира в Боснии см. *Fischer*, 2006.

ся военный характер экономики. Короче говоря, стратегии международного вмешательства обеспечили прекращение войны в Боснии, но, к сожалению, не привели к прогрессу государственной интеграции и демократизации. Мало продвинулось и дело трансформации конфликта.

К концу 1990-х годов, разочарованные отрицательными результатами и неудачей демократизации, международные организации несколько изменили свои стратегии. Впервые такие организации, как ЕС и ОБСЕ, а также донорское сообщество, поставили на повестку дня вопрос о построении гражданского общества. Начиная с 1998 г., увеличилось финансирование проектов, предпринимаемых НПО; ожидалось, что, поощряя развитие на низовом уровне, можно будет создать противоядие упорному политическому противостоянию в стране. Определенный Дейтонским мирным соглашением подход “сверху вниз” в какой-то мере дополнялся подходом “снизу вверх” (*Schneckener*, 2005. Р. 61). Такой поворот был с удовлетворением воспринят как выражение верности международного сообщества делу демократизации Боснии. С другой стороны, его можно рассматривать и как более трезвый, реалистический подход к демократизации (*Chandle*, 2004. Р. 240).

В результате появились сотни проектов, которые выполняли организации гражданского общества и НПО²¹. Мощный импульс получила вся сфера культуры и СМИ. Инициативы гражданского общества предпринимались в области обучения миру, эмпауэрмента женщин, поощрения межрелигиозного диалога, выработки конструктивного отношения к прошлому, документирования военных преступлений. Некоторые из этих инициатив уже в какой-то степени помогли в преодолении культуры насилия, смягчении этнических противоречий и сплочении общества²². Другие проекты занимаются мониторингом выборов, государственных институтов и выявляют случаи коррупции²³. Молодежные программы в рамках отдельных общин нацелены на вовлечение будущих поколений в общественную жизнь и преодоление глубокой апатии и пассивности²⁴. НПО, ориентирующиеся на реформы, обращаются к проблемам образования, уделяя особое внимание вопросам демократизации школы и участия детей в общественной жизни²⁵. Есть также молодежные проекты, поощряющие участие молодых людей в делах своих общин, благодаря которому у них воспитывается чувство гражданской ответственности и убеждение,

²¹ Центр информации и помощи НПО (CIP), учрежденный в 1997 г. при поддержке Хельсинского комитета по правам человека и Управления ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ODIHR), предоставляет информацию по примерно 300 неправительственным, некоммерческим и неполитическим организациям в Боснии (см. www.geocities.com/cip_sarajevo/onama-eng.html). Обо всех международных и местных НПО, работающих в Боснии, см. веб-сайт Международного совета по добровольным агентствам (ICVA) www.icva-bh.org и его ежегодники.

²² Некоторые из этих подходов детально обсуждаются рядом боснийских авторов – см. Fischer 2006.

²³ См.: Transparency International BiH 2004. О коррупции на государственном и негосударственном уровнях см.: Инициатива против коррупции и пакт о стабильности – www.spai-rslo.org.

²⁴ Транснациональное партнерство и сотрудничество таких международных агентств, как Германское агентство по развитию (GTZ), с молодежными программами в Боснии внесло свой вклад в развитие мультиэтнических молодежных сетей и содействовало эмпауэрменту молодежи (*Fischer, Fische*, 2003).

²⁵ Программы поддержки, проведенные немецкой студенческой НПО “Студенты помогают жизни” (*Schüler helfen leben, SHL*), помогли вовлечению студентов в Боснии-Герцеговине в школьную политику и борьбу за демократизацию структур образования (*Emrich, Rickerts*, 2006).

что даже отдельные люди, проявляющие активность, могут добиться желательных для всех перемен. Вся эта деятельность способствует продуктивному межкультурному общению и позволяет людям конструктивно преодолевать политический сепаратизм²⁶.

Хотя выполняется великое множество проектов, инициативы, прямо направленные на построение мира, трансформацию конфликта или мониторинг прав человека, все еще редко предпринимаются в Боснии-Герцеговине. Тем не менее ведется работа по документированию нарушений прав человека, по установлению фактов и повышению понимания населением индивидуальной и коллективной ответственности за военные преступления и войну как таковую. Подобные усилия направлены на выработку конструктивного отношения к прошлому, ради предотвращения всплеск насилия в будущем; благодаря им общество сможет эффективнее бороться с реальными причинами войны. Некоторые организации занимаются обучением миру населения по обе стороны границ, стремясь привить людям нормы терпимости, оказывая давление на общественные институты и заставляя их бороться с предрассудками и бытующими “образами врага”, а также помогая людям осознать свою ответственность за прошлое и не впасть в забвение и апатию (*Fischer, 2006b*). Так, в 2005 г. четыре НПО из Боснии, Сербии-Черногории и Хорватии выработали для себя общую стратегию отношения к прошлому²⁷.

Опыт практиков показывает, что люди действительно хотят разобраться с прошлым, как бы болезненно это ни было; они ищут возможности задавать волнующие их вопросы и обсуждать эти темы (*Ibid.*). Граждане, разумеется, понимают, что до спокойного сосуществования, терпимости и прочного мира еще далеко. Некоторые сдвиги произошли после того, как все государственные телекомпании Боснии и Сербии-Черногории показали видеопленку, запечатлевшую убийство нескольких молодых босняков в горах Трескавицы солдатами югославского элитного подразделения “Скорпионы”. Люди увидели, что резню в Сребренице устроили не одни только бойцы боснийско-сербского ополчения, а что и войска Югославии в ней активно участвовали. В обществе начались жаркие дебаты, в результате которых многие люди поняли, что им следует пересмотреть свои взгляды на историю и на ту “правду”, в которую они до сих пор верили. Миротворцы считают, что теперь гражданам будет легче осознать свою индивидуальную и коллективную ответственность.

Видеопленку отыскали белградский “Центр гуманитарной войны” и правозащитник Наташа Кандич. Пленка стала важным свидетельством для Гаагского трибунала. Все это показывает, насколько важно для поднятия сознательности документировать военные преступления и выявлять соответствующие факты. Это показывает также, что гражданское общество, вместе с партнерами из СМИ (такими, например, как общественные агентства вещания), может повлиять на изменения в общественных настроениях.

²⁶ Например, местная НПО в Тузле, совместно с немецкой НПО “Студенты помогают жизни” сумела объединить молодых людей различного этнического происхождения с разными политическими взглядами в многоэтничном молодежном центре на востоке Боснии (*Fischer, 2006d*).

²⁷ В 2005 г. Центр гуманитарного права (Белград) и Центр документов по конструктивному отношению к прошлому (Загреб), Исследовательский центр документов (Сараево) и Центр мира, ненасилия и прав человека (Осиек) создали совместный проект регионально-сотрудничества в области выработки отношения к прошлому. Основная цель проекта – собрать и вместе использовать документы о преступлениях и серьезных нарушениях прав человека в бывшей Югославии, что послужит важной предпосылкой установления стабильного мира в регионе.

Дебаты об индивидуальной и коллективной ответственности за прошлое были подняты, как в Боснии, так и в Сербии, главным образом именно социальными акторами. Международные же организации (Международный уголовный трибунал по Югославии и др.) и официальная политика мало что сделали в этом вопросе. Эти инициативы получили международную финансовую поддержку (от ЕС, ОБСЕ, двусторонних партнерств с агентствами по развитию, транснациональных НПО или благотворительных фондов). Такая поддержка способствовала созданию ситуации, когда стало возможно осуществление инициатив, пересекающих границы государственных образований и этнических групп, что стимулировало зарождение новых дискурсов. Очевидно, что в Боснии появился “гражданский сектор” (*Seffija*, 2006), который, важно подчеркнуть, создал условия для межэтнического сотрудничества и альтернативного понимания сущности социального развития, в котором больше не доминируют националистическая идеология или религиозный фундаментализм.

Несмотря на все позитивные достижения и существенную роль акторов гражданского общества, ожидания международных организаций, что гражданское общество добьется перемен и значительно продвинет политическую демократизацию и трансформацию конфликта в Боснии, оказались все-таки чересчур смелыми и не осуществились²⁸. Похоже, боснийское население все еще охвачено страхом, а этнические группы не доверяют друг другу, что находит выражение в поддержке радикальных националистов. Во время и после национальных выборов осенью 2002 г. это стало очевидным. А после выборов местных властей в октябре 2004 г. во главе 80% муниципалитетов (в 99 из 122) встали представители одной из националистических партий (боснякской, боснийско-хорватской и боснийско-сербской)²⁹.

На сегодняшний день усилия на низовом уровне не оказывают сколько-нибудь прямого давления и не имеют реального влияния на высшем политическом уровне, на треке I, хотя с выходом на сцену новых политических акторов (например, многоэтнических политических партий, подобных Либеральной партии) появилась некоторая взаимосвязь между подходами на низовом уровне, на треке III и на среднем уровне (*Lederach*, 1997) общества. Но документы красноречиво свидетельствуют, что основная проблема заключается в том, что многие группы и организации, финансируемые и поддерживаемые ОБСЕ и/или международными благотворительными институтами, все еще очень далеки от простых людей (см. *Chandler*, 2004; *Lyon*, 2006). При этом они далеки и от государственных институтов и не признаются последними.

На примере последейтонской Боснии-Герцеговины, таким образом, прекрасно видны неоднозначные результаты применения подходов “снизу вверх”. В сущности, нескоординированное и беспорядочное финансирование НПО привело к “проектomanии” (*Seffija*, 2006). НПО создали новый, но искусственный рынок труда, полностью зависимый от внешнего международного финансирования и постоянного присутствия неправительственных организаций. НПО поставили себя в такое положение, когда они должны постоянно писать сложные заявки, отчеты, доклады, отнимающие время от реальной работы. Некоторые ставят себе такие цели и планируют такие мероприятия, которые отвечают интересам доноров, а не социальным потребностям населения. Можно сказать, что многие НПО утратили контакт с обществом, а у иных совсем исчезло стремление содействовать социаль-

²⁸ О роли гражданского общества в построении мира в Боснии и ее значении для международных организаций см.: *Belloni*, 2001; *Fagan*, 2005.

²⁹ См. Балканский репортаж Радио Свободная Европа/Радио Свобода 37/8: <http://www.rferl.org/reports/balkan-report>.

ным переменам – они озабочены только собственным выживанием. “Гражданские инициативы реагируют на социальные нужды, а НПО реагируют на деньги” – так один из активистов с горечью описал ситуацию со многими НПО в послевоенной Боснии. Именно поэтому так важны изыскания проекта “Размышляя о мире” с точки зрения оценки негативного влияния НПО в зонах конфликта и в частности, в связи с проблемой отвлечения материальных и человеческих ресурсов от реальных дел.

Международное сообщество ошибочно предполагало, что в Боснии, благодаря развитию сектора НПО в целом, возникнет сильное и влиятельное *гражданское общество*, которое создаст противовес этно-политике, движимой государственными институтами и националистическими партиями. Международные организации направляли финансирование главным образом в урбанизированные области и в малые города и оставляли без внимания сельские районы. Кроме того, они недостаточно поощряли общинные группы с их специфическими интересами – женские, молодежные, у которых нет своих офисов и юридических адресов. Международные организации также чаще всего игнорировали традиционных влиятельных деятелей гражданского общества, находящихся под сильным влиянием националистической политики. Государственные институты, политические партии и такие традиционные акторы гражданского общества, как трудовые союзы, профессиональные объединения, религиозные организации и союзы ветеранов войн оставались в основном фрагментированными и строились по этно-политическим признакам. Это вновь стало очевидным в предвыборной кампании 2006 г., когда некоторые финансируемые государством НПО (союзы ветеранов, организации жертв войн и т.п.) стали поддерживать сепаратистские или националистические программы.

Наконец, международное сообщество не попыталось объединить свои стратегии развития гражданского общества с инициативами по строительству институтов и государства. В частности, оно почти полностью проигнорировало необходимость участия граждан в политических и социальных процессах. В апреле 2006 г. провалилась парламентская инициатива пересмотреть дейтонскую конституцию с целью укрепления боснийских государственных институтов по отношению к институтам Сербской Республики и Федерации³⁰. Боснийские правозащитники критиковали ошибки 2005 и 2006 годов, называя проект конституционной реформы “закрытым клубом”: его разрабатывали в основном американские советники и 8 местных ключевых политических фигур, общество же совершенно не было подготовлено к участию в этом процессе³¹. Пересмотренный проект конституции до сих пор не принят большинством боснийского парламента, что можно считать огромным шагом назад в процессе строительства государства. Тем не менее, и международные, и боснийские эксперты видят возможность для ЕС начать новую инициативу после выборов, назначенных на октябрь 2006 г. Но необходимой перестройки неэффективных и непродуктивных государственных структур придется ждать еще дольше.

³⁰ Инициатива по реформе была поддержана 26 голосами из 42, для ее ратификации не хватило всего 2 голосов. Это было делом рук членов боснякской партии Сербии и Герцеговины и хорватских парламентариев, отделившихся от Хорватской партии HDZ. Детальную оценку значения дебатов по реформе для процесса построения государства в Боснии и европейской интеграции см.: *Solioz, 2006*.

³¹ Заявление Срдяна Диздаревича (Srdjan Dizdarevic), председателя Хельсинского комитета по правам человека в Сараево на конференции “Европейские перспективы Западных Балкан”, проведенной Фондом Генриха Белля 6 июля 2006 г. в Берлине, Германия.

5.2. Уроки и последствия

На основе боснийского опыта можно сделать следующие выводы.

1. Организации гражданского общества могут быть как “силой, действующей на стороне войны, так и фактором, способствующим миру” (Barnes, 2005. P. 9). Они могут содействовать мобилизации сил и эскалации войны. Интеллигенция, научные институты и религиозные лидеры в состоянии выработать моральное оправдание насилию. Авторитетные лица из сферы образования и средств массовой информации могут создать упрощенные схемы восприятия действительности, поддержать бытующие стереотипы и оправдать войну как средство справиться со сложной реальностью. Это было очевидно до, во время и после войн, приведших к распаду бывшей Югославии, где сторонники жесткой линии в правительствах и парламентах могли рассчитывать на поддержку акторов гражданского общества (религиозных лидеров, университетской профессуры, журналистов) в разжигании конфликтов, углублении сегрегации и размежевания. Акторы гражданского общества с таким же успехом могут бороться и за демократические ценности, позитивные социальные перемены и примирение. Но во многих странах, находящихся в переходе от насилия к миру, гражданское общество как таковое не обязательно несет в себе освободительский потенциал, особенно если это гражданское общество еще само требует демократизации.

2. Рост числа НПО в послевоенной Боснии, особенно в ее городах, не дает гарантии дальнейшего развития гражданского общества (Fischer, 2006; Chandler, 2004; Belloni, 2001). Высказывается даже мнение, что на самом деле он может затруднить строительство государства и развитие институтов, потому что НПО забирают себе необходимый для этого квалифицированный персонал (Schneckener, 2003). Нужно качество, а не количество. Много большее могло быть сделано для распределения международной помощи так, чтобы она служила группам, желающим активно участвовать в восстановлении и построении нового общества. Это значит, что партнеры по сотрудничеству должны выбираться тщательно, в соответствии с тем вкладом, который они могут внести в решение социальных проблем. Схемы финансирования следует лучше увязывать с конкретными потребностями и с возможностями местных акторов, с тем чтобы можно было планировать долгосрочные меры.

3. Гражданское общество обладает определенными возможностями, но его не надо принимать за “добрую фею”, которая со всем справится и спасет страну. Еще один урок пост-дейтонской Боснии заключается в том, что гражданское общество в принципе не в состоянии компенсировать все недостатки государственного устройства. Не может оно исправить и неудачи международных вмешательств. Надежды, что акторы гражданского общества могут осуществить и обязательно осуществят перемены, которых не сумели принести международные стратегии построения государства, обречены на провал. Напрасные надежды только увеличат разочарование – люди будут говорить о “слабостях” и/или недостатке эффективности НПО, хотя это разочарование может быть всего лишь следствием завышенных ожиданий, и его бы не было, если бы компетенция и возможности НПО оценивались реалистически. Как показывает опыт послевоенной Боснии-Герцеговины, замена одной малодейственной или неудачной стратегии (“сначала – либерализация”) на другую (“построение гражданского общества”) ни к демократизации не ведет, ни построению мира не способствует. *Построение государства и построение гражданского общества – это взаимосвязанные и параллельные процессы, которые не должны быть предприняты по отдельности или следом друг за другом, а тем более в противоположность друг другу.*

Чрезвычайно важно, чтобы международные и национальные государственные акторы принимали в расчет все эти факторы, если они хотят, чтобы процесс построения государства в Боснии в конце концов пошел по успешному пути. Для этого надо не повторять ошибок, которые были сделаны при реформировании конституции. ЕС мог бы вовлечь руководство страны в новый, более инклюзивный процесс, в котором оно скорее играло бы роль фасилитатора и советника, а не исполнителя или правителя. Важно вовлечь как можно больше различных акторов гражданского общества – трудовые союзы и профессиональные ассоциации, религиозные общины, средства массовой информации, правозащитные и миротворческие организации, женские группы, советы ветеранов и организации жертв войн и даже объединения частного сектора, – чтобы конституция была признана широкими слоями общества. Другого пути вперед нет – надо вовлекать в этот процесс все население, тогда оно будет чувствовать свою причастность к общественной жизни и идентифицирует себя с тем государством, которое в результате будет создано. Это не самый быстрый способ достичь результатов, но это определенно единственный путь гарантировать, что изменения конституции не будут восприниматься как продиктованные извне и навязанные международным сообществом. Наряду с этим необходим и интегрированный подход к построению мира, к экономическому развитию, к созданию институтов и к поддержке гражданского общества.

5.3. Необходимость интегрированного подхода к переходу от войны к миру

В обзорах стратегий международного вмешательства для построения мира после конфликтов и стабилизации обанкротившихся государств в настоящее время пропагандируется стратегия “сначала – создание институтов” (см. *Schneckener*, 2005). Цели этой стратегии: 1) усилить и реформировать администрацию; 2) усовершенствовать бюджет и налоговые системы; 3) создать институты урегулирования конфликтов³². Разумеется, создавать институты необходимо, но – недостаточно. Чтобы построить стабильные социальные и политические структуры в разрушенных войной обществах, нужны еще две вещи – во-первых, убедительная стратегия экономического развития, а во-вторых, подходы “снизу вверх” и работа по созданию гражданского общества, которая послужит основой для консенсуса и поможет распространению духа мирных соглашений.

Без *развития экономики* люди не чувствуют себя в безопасности. Во времена конфликтов они чаще всего голосуют за экстремистские партии или полагаются на клиентистские структуры или даже на благорасположение военачальников. Чтобы построить политические институты, которые служили бы гражданам, чтобы преодолеть коррупцию и установить принципы прозрачности, необходимо завоевать и удерживать доверие населения. Это в первую очередь обеспечит участие людей в выборах, что особенно важно: во многих послевоенных обществах, особенно в Боснии, молодежь погружена в летаргию и во всякой политике видит лишь цинизм.

Тем, кто утверждает, что *государства* обладают *монополией на построение мира* и что они являются самыми эффективными акторами в этой области, стоит спросить себя: Как строить государственные институты и демократическое государство, если новые поколения вообще не голосуют, либо голосуют за националистические, экстремистские партии или выступают против политики как таковой? Кто

³² Выступление Ульриха Шнекенера на конференции “Стратегии мира”, проведенной Германским фондом исследований мира 28 июня 2006 г. в Оснабрюке, Германия.

сделает так, чтобы люди почувствовали свою власть как граждане и стали участвовать в жизни своей общины? Государства не могут это “спустить сверху”. Это дело именно акторов гражданского общества – тех, кто занимается обучением миру, молодежных групп, студенческих ассоциаций и профессиональных союзов. Государственным акторам гражданское общество нужно также и для того, чтобы в обществе сложился консенсус, на основе которого можно проводить реформы.

Установление взаимоотношений между людьми и внедрение культуры мира – это также важная задача в деле преодоления культуры насилия, и ее нельзя не решить с помощью одних лишь государственных инициатив. Демократия и мирное сосуществование не могут быть организованы “сверху вниз” государственными институтами, они могут завоевать доверие только в том случае, если будут эффективными. А демократии, ее нормам и ценностям надо учиться “внизу”, на самом низовом уровне. Без эффективно функционирующего государства развитие гражданского общества почти невозможно. В лучшем случае оно способно лишь поддержать какие-то отдельные направления гражданской активности. И наоборот, без эффективно функционирующего гражданского общества граждане не смогут считать, что живут в демократическом государстве.

Вместо того чтобы прибегать к стратегиям “сначала – то-то”, лучше применять интегрированный подход. Как замечает К. Бэрнс, «если только усилиями “снизу” почти невозможно трансформировать масштабные системы конфликтов и войн, то и без стимулирующих перемен на уровне общин их тоже невозможно трансформировать. Поэтому многие многие аналитики и практики соглашаются с замечанием Джона-Поля Ледераха, что мир нужно строить “сверху вниз”, “снизу вверх” и “из середины во все стороны”. Однако пока нет надежных методов сопряжения и координирования этих подходов. Надо, следовательно, создавать тактические и стратегические партнерства... Партнерства ради мира могут послужить “антидотом” против систем и сетей поддержки войн. Однако для того чтобы воспользоваться этим потенциалом, нам необходимо признать легитимность участия организаций гражданского общества в деле достижения мира и безопасности и усилить официальное признание их роли в партнерстве ради предотвращения конфликтов. Это можно сделать, укрепив механизмы и ресурсы для взаимодействия между международными правительственными организациями, организациями гражданского общества и правительствами для институализирования их полномочий по предотвращению конфликтов» (Barnes, 2005. P. 22).

Построение прочного мира требует построения государства, экономического развития и органичного развития гражданского общества. В идеале финансированием организаций гражданского общества должны заниматься как государственные институты, так и частный сектор. В западных демократических странах частные компании и политические партии давно учредили фонды, снабжающие грантами акторов гражданского общества. В большинстве западных государств министерства и департаменты правительства учреждают фонды для поддержки НПО и развития гражданского общества. Насколько тесно могут взаимодействовать местный бизнес и организации гражданского общества для содействия трансформации конфликтов и построения мира в регионах, где закончились войны, и в переходных странах? Хотя эта тема еще не получила достаточно систематического изучения, некоторые аналитические исследования этой темы уже имеются³³.

Во многих переходных странах политические лидеры в парламентах и правительствах все еще с трудом понимают преимущества сотрудничества с гражданским

³³ См.: Banfield, Günduz, Killick, 2006; Killick, et al., 2005.

обществом. В регионах, где прошли войны, как показывает пример Боснии, лидеры могут использовать НПО для проведения сепаратистской политики, либо сотрудничать с теми отдельными секторами гражданского общества, которые помогают им укрепить свою власть, при этом игнорируется общий либерализующий или критический потенциал гражданского общества. Политикам в странах, переживающих широкомасштабные преобразования, необходимо осознать, что сотрудничество с гражданским обществом необходимо для достижения политического консенсуса. В этом случае политические решения будут без сопротивления приниматься всем обществом. В интересах политиков вовлекать гражданское общество в дискуссии по поводу реформ, в том числе конституционных. Поэтому стратегии международного вмешательства по строительству государства не должны ограничиваться учреждением парламентов, правительств и демократических институтов. В них должна также содержаться мотивация для политиков в поддержании гражданского общества, например, введение в бюджет политически нейтральных строк или создание институционализированных структур для сотрудничества.

Для того чтобы появилось гражданское общество, люди должны осознавать себя гражданами, берущими на себя ответственность за жизнь своих общин, активно участвующими в общественной жизни или в объединениях, которые публично выражают потребности или недовольства населения этих общин. Подобные понятия о гражданстве и о гражданском обществе весьма трудно привить во многих зонах конфликтов, а в некоторых они вообще неприменимы, и любые попытки навязать там эти ценности будут просто “социотехникой”. Однако чаще создание жизнеспособных структур гражданского общества требует, как на Балканах, только терпения и стратегий долгосрочной поддержки. В Боснии, например, в секторе гражданского общества есть некоторые элементы, которые заслуживают критики, но в целом этот сектор имеет неплохой потенциал для развития. Акторы гражданского общества и ученые уже начали обсуждать проблему повышения доверия и социального приятия идеи гражданского общества. Они также думают о том, как построить действенное гражданское общество, которое сможет реально содействовать социально-политическим изменениям, а не заниматься надуманными или второстепенными делами.

Но заменить собой государство гражданское общество не может. Ему вообще нужна обстановка безопасности и предсказуемости, которую призвано обеспечивать эффективное демократическое государство, чье правительство устанавливает главенство права и ведет политику, отвечающую нуждам населения. То есть гражданское общество и демократическое государство дополняют друг друга и даже зависят друг от друга (*Barnes, 2005. P. 9*). Поэтому мы должны ответить на вопрос, как гражданское общество соотносится с государством, находящимся в процессе строительства, и как в этой связи меняется его геополитическая концептуализация.

6. Гражданское общество и построение государства: теоретический аспект

По острому замечанию Г. Уайта (*White, 2004. P. 9*), термин “гражданское общество” «хватают и используют в своих целях инициаторы различных политических проектов и проектов по развитию, у каждого из которых есть свой любимый сектор сферы общественных объединений. Неопопулистские теоретики и практики развития превозносят добродетели низовых, народных НПО как образца социальной солидарности и потенциальных кирпичиков здания демократии; экономисты-либералы, ратующие за разгосударствление и приватизацию, подкрепляют свои позиции

указанием на то, как хорошо, дескать, эти меры поддерживают нарождающийся класс бизнесменов в противовес самочинному и непредсказуемому государству; казначей, которым бы только урезать бюджет, видят в передаче забот правительства добровольным организациям идеологически “съедобный” для населения способ сокращения государственных расходов; консерваторы думают, что гражданское общество сохранит традиционную социальную солидарность перед лицом вызванного рынком жестокого расслоения общества; наконец, радикальные социалисты приглядываются к социальным организациям, формирующимся вокруг общин, групп или каких-то проблем, с точки зрения их роли в преобразовании общества или обеспечении альтернативной формы правления».

В настоящее время понятие гражданского общества употребляется в нескольких разных смыслах и в разных контекстах и представляет собой не столько теоретическую, сколько прагматическую концепцию. Ни у практиков, ни и у исследователей нет ясности по поводу концепции гражданского общества – отчасти потому, что она используется и как нормативное, и как аналитическое понятие, и поэтому нуждается в углубленном теоретическом осмыслении.

На Западе гражданское общество обычно трактуется как важный противовес всевластию национального государства. Еще Дж. Локк говорил, что гражданское общество есть защита от возможных злоупотреблений и произвола государственной власти. Ш. Монтескье также защищал идею баланса между государственной властью и гражданскими объединениями. А. Де Токвиль, в том же духе, выступал за то, чтобы самоуправление и участие граждан в политике стали средством противодействия злоупотреблениям государства, и/или иных социальных “большинств”. Позже эту позицию развил Р. Дарендорф³⁴.

Как пишет Й. Хабермас (*Habermas*, 1992. Р. 374), для того, чтобы мнения и решения политических партий, объединений и парламентов были действительно демократическими, необходимо знание “неформального общественного мнения”. А оно может сформироваться только в политизированной общественной среде, которая развивается независимо от властных структур государства. В гражданское общество в такой интерпретации не входят государственные институты, политические партии, экономические объединения и деловые круги. Его сердцевину составляют самообразующиеся ассоциации, организации и социальные движения, доводящие до создания политического сообщества социальные проблемы и недовольство населения. Но, как пишут В. Меркель и Х.-Й. Лаут (*Merkel, Lauth*, 1998. Р. 6), здесь есть проблемы, потому что такое гражданское общество располагает весьма ограниченными возможностями для действия.

В отличие от Хабермаса, Меркель и Лаут предлагают более реалистичную концепцию гражданского общества, определяя его как внесударственную сферу действия, состоящую из “ряда разнородных организаций и ассоциаций, которые сформировались на добровольной основе и которые самостоятельно и автономно выражают то, что хотят выразить, и сами определяют принципы своей организации. Предполагается эта сфера в пространстве между сферой частного и государством” (*Ibid.* Р. 7). Группы, преследующие исключительно частные цели (семьи, фирмы и компании и пр.), как и политические партии, парламенты и государственные административные органы в гражданское общество не входят. В такой интерпретации гражданского общества его цели и устремления всегда касаются “*res publica*”. Гражданское общество – это “совокупный” деятель, плавильный котел различных акторов, чей

³⁴ Подробные обзоры теоретических дебатов о гражданском обществе см.: *Merkel, Lauth*, 1998; *White*, 2004.

“общий знаменатель” основывается на 1) уважении и терпимости к “другому”; 2) справедливости и 3) исключении насилия. Этот “гражданский консенсус” отражается и на индивидуальном уровне, формируя у людей гражданскую идентичность. В то же самое время на плюралистическое гражданское общество, выражающее разнообразные интересы, возлагается надежда, что оно послужит гарантией поддержки культуры толерантности и компромисса, смягчит политические конфликты и будет содействовать достижению политического консенсуса. Кроме того, в нем видят серьезный противовес государству, способный контролировать деятельность правительства и предотвращать злоупотребления властью со стороны государственных институтов.

Однако чтобы влиять на общество и конфликт в плане трансформации, гражданское общество не должно восприниматься только как оппонент государства, полностью дистанцированный от политических партий и парламентов. Организациям гражданского общества скорее нужно кооперироваться с ними, при этом оставляя между ними и собой пространство для критики. Необходимо создавать связи между политическими партиями, государственными администрациями и НПО (работающими на местном, национальном и региональном уровнях), а также с низовыми организациями и толерантными, непредубежденными средствами массовой информации.

Как поясняет Г. Уайт (*White, 2004. P. 11*), “Если уж считать гражданское общество отдельной, хотя и нечетко определенной областью социальных объединений промежуточного характера, то тогда... нужно объяснить его отношение к государству, с одной стороны, и к обществу, с другой. Хотя общепринятая идея *дихотомии между государством и гражданским обществом* многое объясняет в политической природе последнего (как объединения, отдельного и независимого от государства, как добровольной внегосударственной ассоциации социальных акторов), все же это упрощенное понимание”. Гражданское общество остается идеальным типом концепции. В жизни границы между государством и гражданским обществом часто размыты: “государства могут играть важную роль в формировании гражданского общества и наоборот; две эти сферы могут в разной степени перекрывать друг друга” (*Ibid*).

Кроме того, при обсуждении взаимосвязи гражданского общества и политических систем представляется целесообразным делать, как предлагают Г. Уайт (*White, 2004. P. 12*) и Л. Уайтхед (*Whitehead, 2004. P. 29*), еще одно различие – между гражданским, политическим обществом и государством. Под политическим обществом в данном контексте понимается ряд институтов и акторов, которые осуществляют связь и направляют взаимоотношения между гражданским обществом и государством. Основные элементы здесь – это политические партии и лидеры, чья деятельность “как укрепляет, так и ослабляет демократический и авторитарный потенциал данной конфигурации гражданского общества. Так, партии могут служить механизмом интеграции в том смысле, что они способны объединить разнородные или конфликтующие элементы гражданского общества в широкие и стабильные политические коалиции. И наоборот, деятельность партий может отражать и даже усугублять внутренние противоречия гражданского общества. Политические лидеры выступают в аналогичных ролях” (*White, 2004. P. 12*).

В свете вышесказанного гражданское общество можно рассматривать как особую форму политических отношений между государством и обществом, в которой доминирует либеральное понятие “политического общества”. Такой подход помогает выявить и объяснить появление тех социальных сил, которые играют политическую роль в установлении этих отношений. Но, как указывает Г. Уайт (*White, 2004. P. 9*), это подход избирательный и относит гражданское общество исключительно к совре-

менным формам объединения или к таким институтам, которые принимают принципы либеральной демократии: «Каждый подход выделяет “свою” группу социальных организаций, которая считается “истинно гражданской”, а остальные, соответственно, “негражданскими” или “догражданскими”, потому что они “традиционные”, “авторитарные” или “докапиталистические”. Для любого из этих подходов характерны определенные проблемы и ограничения парадигмы, и любой подход рискует загнать анализ в оценочную мани-хейскую матрицу, где “гражданское общество” будет нести отчужденные и часто положительные моральные коннотации» (Ibid).

Поскольку в дебатах о развитии обсуждаемый термин обычно употребляется в гораздо более широком смысле и обозначает значительно более сложную реальность, Г. Уайт предлагает не решать проблему его точности за счет ограничения самого понятия, а попытаться, что будет практичнее, адаптироваться к этой широте, не отсекая никаких значений термина. Он считает, что в понятии гражданского общества нет никакой телеологической нагрузки, и выдвигает широкое определение, которое признает существующие гражданские общества в противоположность нормативной модели гражданского общества. Такой подход больше соответствует “гибридному” характеру развивающихся обществ и лучше отражает разнообразие функционирующих в них ассоциаций (White, 2004. P. 10, со ссылкой на Jean Francois-Bayart). Так можно увидеть более полную картину как тех сил, которые мешают демократизации, так и тех, которые ей содействуют.

Мы должны, следовательно, разграничить сектора гражданского общества на современные группы, объединенные общими интересами, традиционные организации, формальные организации и неформальные сети, пропагандистские группы или группы политического давления, законные и незаконные организации – и среди них – те объединения, которых устраивает политический статус-кво, и те, которые стремятся трансформировать его путем изменения политического режима (такими могут быть, например, какое-нибудь партизанское движение или реакционная религиозная организация)... «Надо выявлять конкретные комбинации социальных сил, которые поддерживают процесс политической демократизации, следуя некоему эклектическому набору гипотез. Одни элементы гражданского общества окажутся политизированными, другие будут принимать или поддерживать авторитарное правление, третьи – развивать альтернативную концепцию демократии, радикально отличающуюся от ее либеральной версии; четвертые будут “прогрессивными” в том смысле, что они всячески поддерживают идею либерального демократического государства. Поэтому любое утверждение о том, что “сильное” гражданское общество больше способствует демократизации, будет лишено смысла до тех пор, пока не будет проведен более глубокий анализ содержания этой комбинации социальных сил» (White, 2004. P. 11).

Цель данной статьи не состоит в определении финальных результатов этого соревнования идей по поводу гражданского общества, а скорее в том, чтобы подчеркнуть одну более скромную мысль: говоря о потенциале гражданского общества, чрезвычайно важно отдавать себе отчет в том, используется ли этот термин в качестве *аналитической* или *нормативной* концепции. Это же относится и к обсуждению деятельности гражданского общества: ориентируется ли она на демократизацию, на стабилизацию слабого государства или содействует построению мира и трансформации конфликта? Это особенно важно, если данная концепция применяется для поддержания стратегий внешнего вмешательства. Надо понимать, что использование термина “гражданское общество” в качестве *нормативной концепции* при переходе от войны к миру в некоторых обстоятельствах может быть крайне проблематичным. Ф. Бёге (Böge, 2006. P. 18) справедливо заметил, что мы должны стараться опровергать те взгляды, согласно которым всем обществам, если они хо-

тят прогресса, нужно непременно пройти все “западные” стадии государственного и социального развития и что «слабым, ущербным государствам следует превратиться в “настоящие” государства западного образца». Что касается мирового Юга, то Бёге анализирует существующие там государства не с точки зрения их “несовершенства” и не как “еще не построенные надлежащим образом” или “снова пошатнувшиеся”, а с точки зрения “гибридности” их политического порядка. Он полагает, что именно с признания гибридности нужно начинать “попытки, нацеленные на сдерживание насилия, трансформацию конфликта и построение мира. Позитивное взаимодействие государственных и негосударственных традиционных механизмов и институтов (включая гражданское общество) составляет конструктивное отношение к гибридности” (Böge, 2006). Это предьявляет серьезные требования к подходам к трансформации конфликтов и построению мира. Необходимо искать новые формы государственности и политического общества, которые выходили бы за рамки традиционных представлений о поствестфальском, западном государстве. И, разумеется, необходимо дальше развивать понятие гражданского общества, чтобы оградить его от евроцентристского “уклона”.

7. Заключение и виды на будущее

1. Опыт регионов, где прошли войны, и переходных стран (например, на Балканах) показывает, что рост числа НПО не обязательно гарантирует появление действенного *гражданского общества*. В то же время не представляется продуктивной и огульная критика и отрицание потенциального вклада гражданского общества в построение мира и трансформацию конфликтов. Стратегии внешнего вмешательства в построение мира должны с самого начала предусматривать включение акторов гражданского общества на всех этапах вмешательства: при подготовке мирного процесса, при ведении мирных переговоров и в построении мира после конфликта – при этом не следует перегружать организации гражданского общества чрезмерными и нереалистическими ожиданиями. Инклюзивный подход предпочтителен с нескольких точек зрения. Во-первых, только он обеспечит представление интересов и потребностей широких слоев общества и гражданских лиц, а не только интересов вооруженных группировок, с чьими бывшими или действующими военачальниками обычно ведутся переговоры. Во-вторых, только так можно предусмотреть интересы женщин (а не только мужчин), как показали кампании по гендерным проблемам, проведенные вслед за принятием резолюции ООН № 1325. В-третьих, инклюзивный подход повышает шансы достигнуть соглашений, построенных на базе более широкого политического и социального консенсуса.

2. *Поддержка гражданского общества, понимаемая как ключевой элемент развития и политики мира, должна расширяться.* Однако механизмы поддержки и финансирования должны быть критически оценены и усовершенствованы. Необходимо установить и провести реалистический анализ состава заинтересованных лиц, потенциальных “спойлеров” и потенциальных миротворцев. Международные программы и гранты, призванные поддерживать утверждение гражданского общества, должны быть разработаны самым тщательным образом. Чрезвычайно важен правильный выбор местных партнеров, без которого стратегии могут не принести успеха, а ресурсы будут растрочены³⁵. Еще одна важная задача – сделать так, чтобы

³⁵ Проведенное по заказу Всемирного банка исследование разработало некоторые рекомендации для доноров по совершенствованию критериев и практики финансирования (Paffenholz, Spurk, 2006. 53ff).

партнеры работали исключительно на решение социальных задач, чтобы их деятельность была направлена на достижение позитивных социальных перемен и/или на эффективное влияние на государство, на усовершенствование институтов и взаимоотношений в обществе. Представление, согласно которому гражданское общество влияет на формирование финансовых стратегий западных доноров, должно быть подвергнуто сомнению. Как утверждают Т. Паффенхольц и К. Шпурк (*Paffenholz, Spurk, 2006. P. 3*), “следует больше учитывать роль таких важных для построения мира акторов гражданского общества, как традиционные группы, социальные движения и массовые организации”, для того чтобы избежать распространённого убеждения, что поддержка гражданского общества – это поддержка НПО. Построение гражданского общества означает не только создание новых НПО, но и работу с существующими традиционными социальными акторами, а также предоставление гражданам возможностей для участия в политике через механизмы местного самоуправления.

3. Гражданское общество нельзя “создать” усилиями только внешних акторов. Поддержка со стороны может только укреплять местные возможности, но если таких возможностей нет, то нечего и укреплять. Далее, международные вмешательства должны поощрять сотрудничество между государственными и негосударственными акторами. Чтобы создать эффективные партнерства ради мира, действенные партнерские сети, транснациональные НПО должны следовать определенным “кодам поведения” и избегать деструктивных проявлений отношений между “инсайдерами” и “аутсайдерами”. Международным и транснациональным НПО нужно следить за тем, чтобы не ослаблять инициативы местных гражданских обществ, действующих в условиях конфликта, в частности, не навязывать им свои приоритеты. В то же время, для наращивания потенциала мирного строительства НПО следует общаться между собой, чтобы избежать дублирования или рассеивания своих усилий.

4. У акторов гражданского общества есть определенные, но не безграничные возможности, поэтому потенциал этих акторов нужно оценивать и с точки зрения того, насколько они готовы и способны сами судить о себе и своей роли, о своем мандате и своем влиянии. Необходимо четко осознавать пределы вовлеченности гражданского общества, что не означает, однако, умаления его вклада в предотвращение насилия, в построение мира и трансформацию конфликтов. По мнению Всемирного банка (*World Bank, 2001*), обычно в связи с гражданским обществом говорят о таких его слабостях, как: 1) малый опыт в сфере финансов и менеджмента; 2) ограниченные институциональные возможности; 3) низкий уровень самостоятельности; 4) разобщенность, недостаток межорганизационного общения и/или координации; 5) малый масштаб акций; 6) недостаточное понимание широкого социального и экономического контекста. На самом деле очень мало кто из акторов гражданского общества обладает необходимыми знаниями, средствами и полномочиями, чтобы сколько-нибудь основательно заниматься, например, сложными проблемами политэкономии войны (в частности, вооруженными силами, негосударственными вооруженными формированиями или ополчениями, которые контролируют военачальники или криминальные сети и которые заинтересованы в продолжении насилия или в поддержании экономики войны уже после заключения соглашений о прекращении огня). К тому же часто группы гражданского общества и НПО не видят полной картины, а как бы фокусируются на одном кусочке большого пазла. Не представляя себе ситуацию конфликта целиком, они не видят связи своей работы с правовыми вопросами, с проблемами социальной справедливости и прав человека. Все это может привести к тому, что движущие силы конфликта и стоящие за ним властные структуры останутся вне досягаемости предпринимаемых вмешательств.

5. *Построение мира и трансформация конфликтов требуют интегрированного подхода*, который охватывал бы государственные институты, экономические структуры и гражданское общество. Представители разных секторов общества, правительств, политических партий и парламентов должны сотрудничать между собой, фокусируясь на строительстве институтов, которые позволили бы эффективно контролировать различных акторов (например, негосударственные, нарушающие правила, или государственные институты, злоупотребляющие властью) и гарантировать безопасность и справедливость социальным группам и отдельным людям (“главенство права”). В основе руководящего теоретического принципа построения мира была и остается установка, согласно которой местные сторонники мира, сети, объединения групп и частные лица – все эти силы, работающие над мирными социальными переменами и построением институтов конструктивного разрешения конфликтов, должны укрепляться. Понятие строительства и укрепления стратегических альянсов ради мира относится и к делу построения мира. Но его не стоит применять лишь “в горизонтальной плоскости”, к одним лишь альянсам акторов гражданского общества. Необходимо, хотя это и сложно, строить вертикаль альянсов – между акторами гражданского общества на местном, региональном, национальном и международном уровнях – и одновременно создавать альянсы индивидумов и групп внутри государственных администраций, политических партий, парламентов и организаций гражданского общества.

6. Наконец, требуются дальнейшие *исследования*, которые выявили бы более надежные и убедительные данные о результатах работы по установлению мира вообще и в частности – о ее влиянии на деятельность акторов гражданского общества. Систематических эмпирических данных об этом влиянии не очень много, и оценка его нередко делается на общем уровне (иногда с политической окраской). Оценка отдельных проектов дает много таких знаний, но ей не достает изучения конкретных контекстов. К тому же требуются разные виды оценки – от краткосрочных промежуточных до полноценных научно-исследовательских проектов. Необходимо также развивать теорию на основе изучения деятельности НПО. Донорам нужны краткосрочные оценки, но помимо них, нужны такие процедуры мониторинга и оценки, которые помогали бы местным группам и отдельным лицам, занятым в проектах по построению мира, извлекать столь необходимые им уроки. Таким процедурам следует быть скорее конструктивными инструментами поддержки, нежели орудиями контроля. Они призваны побуждать к анализу собственной деятельности, следовательно, в них должен присутствовать партисипаторный аспект. Они должны помогать людям эффективно планировать свою работу, определять цели, стратегии и приоритеты и вырабатывать реалистические критерии самооценки.

Партисипаторные подходы являются сутью *исследования действий*³⁶, направленного на сравнительное изучение условий и последствий социальных действий и одновременно на оказание влияния на такие действия. В центре исследования – социальные нужды и недовольство населения. Исследование действий стремится не доказать какие-либо теоретические положения, а воздействовать на выявленные и проанализированные проблемы и жалобы. Оно является социальным процессом, который невозможно разбить на отдельные и “объективные” переменные. Сам сбор данных – уже социальный процесс. Для того чтобы принести пользу развитию проектной деятельности и социальному обучению, оценка инициатив по построе-

³⁶ Обзоры исследования действий см.: Reason, 1994; Folger, 1999; Newman, 2000; Reason, Bradbury, 2006. См. также: <http://www.aepro.org> – the website of the “Action Evaluation Research Institute”.

нию мира должна руководствоваться этими принципами. Вряд ли можно добиться пользы с помощью краткосрочных визитов оценщиков. Но и слишком длительные, занимающие несколько лет исследования также не подходят для поддержки многих из выполняемых проектов. Необходимо найти какое-то компромиссное решение.

Помимо анализа отдельных проектов, программ и миссий, крайне важно шире исследовать *контексты*, в рамках которых идет работа по построению мира после окончания войн. Это поможет повысить наши знания о развитии гражданского общества и построении институтов в слабых государствах и разрушенных войной обществах, а также продвинуть вперед разработку как аналитических, так и нормативных концепций гражданского общества.

Приложения

Приложение 1:

Классификация НПО (согласно критериям Всемирного банка)

Всемирный банк определяет НПО как “частные организации, чья деятельность направлена на облегчение страданий, защиту интересов бедных, охрану окружающей среды, предоставление базовых социальных услуг или на развитие общин” (Оперативная директива 4.70). Вообще термин НПО может применяться по отношению к любой некоммерческой организации, независимой от правительства. Они обычно создаются на базе определенных социальных ценностей, финансируются, целиком или частично, за счет пожертвований и используют работу на общественных началах. Хотя сектор НПО сильно “профессионализировался” за последние двадцать лет, альтруизм и добровольность остаются их ключевыми принципами.

Категории НПО

Термин НПО широк по своему смыслу и охватывает немало видов организаций. В области развития НПО варьируются от крупных, базирующихся в странах мирового Севера благотворительных организаций, таких, как CARE, Oxfam и Уорлд Вижн (World Vision), до общинных групп самопомощи в странах Юга. В их число входят некоторые исследовательские институты, церкви, профессиональные ассоциации и лоббистские группы. Мировой банк имеет дело в основном с двумя основными категориями НПО – *операциональными*, чья главная цель – разработка и выполнение проектов, связанных с развитием, и *пропагандистскими*, защищающими и продвигающими конкретные идеи соответствующие дела и стремящиеся повлиять на политику и практику Всемирного банка... Это не взаимоисключающие категории. Все большее число НПО работает в обоих направлениях, а некоторые пропагандистские группы, хотя и не занимаются непосредственно разработкой и выполнением проектов, тем не менее работают по некоторым связанным с ними проблемам.

Операциональные НПО

Всемирный банк делит операциональные НПО на три основные группы: 1) *базирующиеся в общинах организации*, обслуживающие население конкретного места; 2) *национальные организации*, действующие в отдельных развивающихся странах и 3) *международные организации*, обычно имеющие штаб-квартиру в одной из развитых стран и работающие сразу в нескольких развивающихся странах. В 1970–1980-х годах Мировой банк чаще всего сотрудничал с международными НПО. Однако в последние годы эта тенденция поменяла направление: среди проектов, в которых МБ сотрудничал с НПО в 1994 финансовом году, например, в 40% их участвовали общинные, в 50% – национальные, и в 10% – международные организации.

Общинные организации (называемые еще низовыми или народными) отличаются по своему характеру и целям от других НПО. Если национальные и международные организации – это организации посреднические, созданные для обслуживания других, то общинные организации люди обычно создают, для того чтобы защищать свои собственные интересы (таковы женские группы, кассы взаимопомощи, молодежные клубы, кооперативы и фермерские ассоциации). Те национальные и международные организации, которые финансирует Мировой банк, как правило, занимаются оказанием услуг, разработкой проектов и проведением исследований. А общинные организации чаще становятся получателями товаров и услуг. В проектах, где поощряется развитие с участием граждан, низовые организации выполняют ключевую роль, организационно оформляя такое участие, полезное для всех. Общинные организации могут, например: быть консультантами при разработке проектов, что обеспечивает более полный учет интересов целевых групп; выполнять некоторые части проектов на общинном уровне; получать фонды для разработки и выполнения каких-либо подпроектов. Многие национальные и международные НПО работают в партнерстве с общинными организациями, либо направляя им ресурсы на дело развития, либо обеспечивая их услугами или технической помощью. Они играют особенно важную роль в качестве “посредников” между общинными организациями и такими институтами, как Всемирный банк или правительство.

Источник: World Bank, 2001.

Приложение 2:

Определение “гражданского общества” по версии Всемирного банка

Всемирный банк употребляет термин “гражданское общество” по отношению к широкому кругу неправительственных и некоммерческих организаций, занимающих заметное место в общественной жизни, выражающих интересы и ценности своих членов или других групп и построенных на тех или иных этических, культурных, политических, научных, религиозных или филантропических основаниях. Организации гражданского общества являются, следовательно, общинные группы, неправительственные организации, трудовые союзы, группы коренного населения, благотворительные, религиозные организации, профессиональные ассоциации, фонды.

Организации гражданского общества превратились также в важные каналы предоставления социальных услуг и выполнения иных программ развития, особенно в тех регионах, где правительства слабы, либо в ситуациях после окончания конфликта, либо там, где опыт и знания гражданского общества с успехом дополняют работу правительства.

За последние два десятилетия организации гражданского общества стали влиять на формирование мировой общественной политики. Так, ими ведутся широкие кампании по таким проблемам, как запрещение использования наземных мин, списание долгов бедных стран, защита окружающей среды. Эти кампании собрали под свои знамена тысячи сторонников по всему миру. Самый свежий пример, ярко демонстрирующий действенность мирового гражданского общества, – это учреждение ежегодного Всемирного социального форума, проводимого в Порто-Алегре, в котором в 2003 г. около 100 тыс. чел. обсуждали и предлагали более справедливые и сбалансированные альтернативы нынешним моделям экономической глобализации.

Сектор гражданского общества не просто заметный актер во многих уголках мира – он к тому же разнообразен по своему характеру и составу. Поэтому-то определения гражданского общества так сильно различаются в зависимости от вкладываемого в термин смысла, исторического фона и контекста конкретных стран.

Источник: <http://www.worldbank.org/ngo>

Приложение 3:

Критерии эффективности, выявленные проектом “Размышляя о мире”

1. **Предпринятые шаги способствуют прекращению действия основной движущей силы войны или конфликта.** Программа обращена к ключевым лицам, проблемам и факторам, поддерживающим конфликт.

2. **Предпринятые шаги способствуют продвижению к миру, если участники и общины начинают действовать самостоятельно на основе анализа важнейших элементов контекста, а именно:** выявления того, что должно быть прекращено; усиления тех областей общественной жизни, где люди продолжают взаимодействовать, как в условиях мирной жизни; определения региональных и международных аспектов конфликта. Суть в том, чтобы люди взяли на себя ответственность за установление мира и постоянно действовали в этом направлении, наращивали силу движения к миру, вовлекали в этот процесс все больше людей.

3. **Предпринятые шаги привели к созданию или реформированию политических институтов для решения проблем, вызывающих недовольство населения и реально подогревающих конфликт.** Работу можно считать эффективной, если она способствует развитию и поддержке институтов или механизмов для решения тех конкретно выраженных проблем недовольства населения, социальной справедливости, равенства, которые вызывают и подпитывают конфликт. При вынесении суждения об эффективности важно отойти от индивидуального или личностного (установочного, материального, эмоционального) уровня и подняться на социополитический уровень. Этот критерий должен применяться вместе с контекстным анализом, который покажет, чем данный конфликт не вызван, а что требуется остановить. Реформировать или строить институты, не связанные с реальными причинами конкретного конфликта будет неэффективной тратой усилий.

4. **Предпринятые шаги поощряют людей активнее сопротивляться насилию и провокациям к насилию.** Чем больше людей в результате принятых мер начинают сопротивляться манипуляциям и провокациям, тем легче справиться с ключевыми фигурами, порождающими или поддерживающими напряжение (полевыми командирами, “спойлерами”).

5. **Предпринятые шаги ведут к повышению уровня безопасности и чувства безопасности у людей.** Этот критерий отражает позитивные перемены как на социо-политическом уровне (в общественной жизни), так и на индивидуальном/личностном уровне.

Источник: CDA, Issue Paper on Criteria of Effectiveness, online at http://www.cdainc.com/rpp/criteria_of_effectiveness.php.

Приложение 4:

“Холистический подход к построению мира” и “Сети эффективного действия”

Прочный и справедливый мир (Существование, Широкий Мир) требуют перемен на трех взаимосвязанных уровнях:

Уровень процесса

Способность людей (особенно элит национального и местного уровня) справляться со своими разногласиями и мирно и конструктивно работать вместе (например, вести переговоры и обсуждать процедуры разрешения конфликтов).

Социальный уровень

Отношения между группами внутри общества (речь идет, например, о содействии примирению и наращиванию доверия, усилению социального капитала).

Структурный уровень

Основные институты и системы в обществе, обеспечивающие базовые человеческие потребности (например, управление, СМИ, социальные службы, безопасность, законность, защита окружающей среды, экономика).

Сети эффективного действия

Широкое включение разнообразных акторов

Включаются процессные, социальные и структурные акторы.

Включаются официальные и неофициальные акторы – международные, национальные и субнациональные.

Использование опыта и информации при осуществлении вмешательств

Поощрение предоставления другим своей информации.

Холистический анализ конфликта.

Изучение и классификация акторов/мер по секторам, нерешенным проблемам и возможностям сотрудничества.

Поощрение подходов с многократными вмешательствами.

“Каордические” действия (от англ. chaotic, сочетающий хаос – chaos и порядок – order – использование организационных структур, в которых сочетаются принципы хаоса и порядка, конкуренции и кооперации)

Определение общих целей и принципов для децентрализованных и самоорганизующихся членов сети.

Источник: Ricigliano, 2005 (более подробно об этой концепции см. также Ricigliano, 2005).

Alger C.F., 2005. Expanding Involvement of NGOs in Emerging Global Governance // Subcontracting Peace: The Challenge of NGO Peacebuilding / Eds. O.P. Richmond, H.F. Carey. Aldershot: VAshgate Publishing. P. 3–18.

Altwater E., Achim Brunnengräber, Markm Haake, Markm and Heike Walk, Heike (eds.), 1997. Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Anderson M.B., 1999. Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War. Boulder & London: Lynne Rienner.

Anderson M.B., Olson L., 2003. Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners. Cambridge, MA. Online at: www.cdainc.com/rpp/archives/2003/01/confronting_war.php.

AtKisson A., 1997. Why Civil Society Will Save the World // Beyond Prince and Merchant: Citizen Participation and The Rise of Civil Society / Ed. J. Burbridge. Brussels: Institute of Cultural Affairs. P. 285–92.

Austin A., 2004. Early Warning and The Field: A Cargo Cult Science? Transforming Ethnopolitical Conflict: the Berghof Handbook / Eds. A. Austin, et al. Weisbaden: VS-Verlag. P. 129–150.

Austin A., Fischer M., Ropers N. (eds.), 2004. Transforming Ethnopolitical Conflict: The Berghof Handbook. Wiesbaden: VS-Verlag.

Austin A., Fischer M., Wils O. (eds.), 2003. Peace and Conflict Impact Assessment. Critical Views on Theory and Practice. Berghof Handbook Dialogue Series № 1. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.

Bächler G. (ed.), 2002. Promoting Peace. The Role of Civilian Conflict Resolution. Bern: Staempfli.

Banfield J., Günduz C., Killick N. (eds.), 2006. Local Business, Local Peace: the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector. London: International Alert.

Barnes C., 2005. Weaving the Web: Civil Society Roles in Working with Conflict and Building Peace // People Building Peace 2, Successful Stories of Civil Society / Eds. P. van Tongeren, et al. London: Lynne Rienner. P. 7–24.

Beisheim M., 2005. NGOs und die (politische) Frage nach ihrer Legitimation // NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess / Eds. A. Brunnengräber, et al. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung. P. 242–265.

- Beisheim M.*, 1997. Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität // *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Vol. 43. P. 21–29.
- Belloni R.*, 2001. Civil Society and Peacebuilding in Bosnia-Herzegovina // *Journal of Peace Research*. Vol. 38, № 3. P. 39–42.
- Bloomfield D., Fischer M., Schmelzle B.* (eds.), 2006. *Berghof Handbook for Conflict Transformation*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Online at: <http://www.berghof-handbook.net>.
- Böge V.*, 2006. Traditional Approaches to Conflict Transformation – Potentials and Limits // *Berghof Handbook for Conflict Transformation / Eds. D. Bloomfield, et al.* Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Online at: <http://www.berghof-handbook.net>.
- Brunnengräber A., Klein A., Walk H.* (eds.), 2005. NGOs als Legitimationsressource. *Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Burbridge J.* (ed.), 1997. *Beyond Prince and Merchant: Citizen Participation and The Rise of Civil Society*. Brussels: Institute of Cultural Affairs.
- Burnell P., Calvert P.* (eds.), 2004. *Civil Society in Democratization*. London: Frank Cass.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997. *Preventing Deadly Conflict, Final Report*. NY: Carnegie Institute.
- Clark J.*, 2005. UN-Civil-Society Interactions: Working Together for Peace // *People Building. Peace 2: Successful Stories of Civil Society / Eds. P. van Tongeren et al.* London: Lynne Rienner. P. 59–70.
- Chandler D.*, 2004. Democratization in Bosnia: The Limits of Civil Society Building Strategies // *Civil Society in Democratization / Eds. P. Burnell and P. Calvert*. London: Frank Cass. P. 225–249.
- Church C., Shouldice J.*, 2002–2003. *The Evaluation of Conflict Resolution Interventions. Part I and II*. Londonderry: INCORE.
- Colás A.*, 2002. *International Civil Society*. Cambridge/Oxford: Polity Press.
- Collaborative for Development Action, Issue Paper on “Negative Impacts”. Cambridge, MA: CDA. Online at: www.cdainc.com/rpp/negative_impacts.php.
- Collaborative for Development Action, Issue Paper on “Criteria of Effectiveness, RPP”. Online at: http://www.cdainc.com/publications/rpp/effectiveness_criteria.php
- Debiel T., Fischer M.*, 2000. Crisis Prevention and the European Union: Capacities, Concepts and Problems of Coherence. *Berghof Report № 4*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Debiel T., Sticht M.*, 2005. Entwicklungspolitik, Katastrophenhilfe und Konfliktbearbeitung // *NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess / Eds. A. Brunnengräber, et al.* Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung. P. 129–171.
- Denzin N.K., Lincoln Y.S.* (eds.), 1994. *Handbook of Qualitative Research*. London & New Delhi: Sage Publications.
- Duffield M.*, 1997. Evaluating Conflict Resolution – Context, Models and Methodology // *NGOs in Conflict: An Evaluation of International Alert / Eds. G. Sorbo, et al.* Bergen: Chr. Michelsen Institute. P. 79–112.
- Emrich S., Rickerts C.*, 2006. Peer Support and Volunteering. Experiences of Schüler Helfen Leben // *Peacebuilding in Civil Society in Bosnia-Herzegovina – Ten Years After Dayton / Ed. M. Fischer*. Münster & London: Lit Verlag. P. 279–296.
- European Commission, 2006. Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and the Pacific Group of States of the one Part, and the European Community and its Member States, of the other Part, signed in Cotonou, Benin, 23 June 2000. Online at: <http://www.ec.europa.eu>. (accessed July 27, 2006)
- Fagan A.*, 2005. Civil Society in Bosnia Ten Years after Dayton // *International Peacekeeping*. Vol. 12, № 3. P. 406–419.
- Ferdowsi M.A., Matthies V.* (eds.), 2003. *Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften*. Bonn: Dietz.
- Fischer M.* (ed.), 2006. *Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina – Ten Years after Dayton*. Münster & London: Lit-Verlag.
- Fischer M.*, 2006a. Moving Out of the Era of Dayton into the Era of Brussels? // *Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina – Ten Years after Dayton / Ed. M. Fischer*. Münster & London: Lit-Verlag. P. 7–43.

- Fischer M.*, 2006b. Confronting the Past and Involving War Veterans for Peace. Activities by the Center for Nonviolent Action, Belgrade & Sarajevo // Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina – Ten Years after Dayton / Ed. M. Fischer. Münster & London: Lit-Verlag. P. 387–416.
- Fischer M.*, 2006c. Bosnia's Challenge: Economic Reform, Political Transformation and War-to-Peace-Transition // Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina – Ten Years after Dayton / Ed. M. Fischer. Münster & London: Lit-Verlag. P. 441–470.
- Fischer M.*, 2006d. The Need for Multidimensional Youth Work: Education, Interethnic Networking and Income Generation // Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina – Ten Years after Dayton / Ed. M. Fischer. Münster & London: Lit-Verlag. P. 233–55.
- Fischer M., Fischer A.*, 2003. Jugendförderung als Beitrag zum Friedensprozess in Bosnien-Herzegovina – eine Bilanz. Studie zur Auswertung der dreijährigen Förderung von Jugendinitiativen. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Eschborn: GTZ.
- Fitzduff M., Church C.* (eds.), 2004. NGOs at the Table: Strategies for Gaining Influence. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Folger J.*, 1999. Evaluating Evaluation in Ethnic Conflict Resolution: Themes from, and Commentary on, the Haverford-Bryn Mawr Conference // Theory and Practice in Ethnic Conflict Management. Theorizing Success and Failure / Eds. M.H. Ross, J. Rothman. London: Macmillan Press. P. 209–237.
- Gerster P., Gleich M.*, 2005. Die Friedensmacher. München: Hanser.
- Grupa Autora, 1998. Lokalni NVO-Sektor u BiH: Problemi, Analize, Propouke. Sarajevo: IBHI.
- Grupa Autora, 2003. Stanje Civilnog Sektora i Njegova Odrzivost u Bosnu i Herzegovina. Sarajevo: Medjunarodna Krizna Grupa za BiH.
- Habermas J.* (ed.), 1992. Faktizität und Geltung. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Habermas J.*, 1992a. Zur Rolle von Zivilgesellschaft und politischer Öffentlichkeit // Faktizität und Geltung / Ed. J. Habermas. Frankfurt/M.: Suhrkamp. P. 435–467.
- Kaldor M.*, 2003. Global Civil Society: An Answer to War. Cambridge, UK: Polity Press.
- Keane J.*, 2003. Global Civil Society. Cambridge, UK: Cambridge UP.
- Killick N., Srikantha V.S., Gündüz C.*, 2005. The Role of Local Business in Peacebuilding // Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, online at: <http://www.berghof-handbook.net>.
- Klein A.*, 2002. Überschätzte Akteure? Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung // Aus Politik und Zeitgeschichte. 8 Februar. Vol. 6–7. S. 3–5.
- Kößler R., Melber H.*, 1993. Chancen internationaler Zivilgesellschaft. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Large J.*, 1998. The War Next Door. A Study of Second-track Intervention During the War in Ex-Yugoslavia. Gloucestershire: Hawthorn Press.
- Lyon J.*, 2006. Overcoming Ethnic Politics in Bosnia? Achievements and Obstacles to European Integration // Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina – Ten Years after Dayton / Ed. M. Fischer. Münster & London: Lit-Verlag. P. 49–68.
- Lederach J.P.*, 1997. Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies. Washington, DC: United States Institute for Peace.
- Merkel W., Lauth H.-J.*, 1998. Systemwechsel und Zivilgesellschaft. Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie? // Aus Politik und Zeitgeschichte. Vol. 6, № 7. S. 3–12.
- Merkel W.*, 1999. Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Opladen: Leske & Budrich.
- Merkel W.*, 2000. Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und demokratische Transformation. Opladen: Leske & Budrich.
- Newman J.M.*, 2000. Action Research, A Brief Overview, 14 Paragraphs // Forum Qualitative Sozialforschung & Forum Qualitative Social Research (Online Journal). Vol. 1, № 1. Online at: www.qualitative-research.net/FQS-texte/1-00.
- Orjuela C.*, 2004. Civil Society in Civil War. Peace Work and Identity Politics in Sri Lanka. Göteborg: Göteborg University Department of Peace and Development Research.
- Paffenholz T., Reyhler L.*, 2005. Aid for Peace. A Guide to Planning, Assessment and Evaluation (for Conflict Zones). Boulder: Lynne Rienner Publishers. Online at: <http://www.fdi.be>.
- Paffenholz T., Spurk C.*, 2006. Civil Society, Civic Engagement and Peacebuilding. Research paper commissioned by the Social Development Department of the World Bank. Washington, DC: World Bank.

- Paris R.*, 2004. *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge, UK: Cambridge UP.
- Plattform für Zivile Konfliktbearbeitung, 2003. *Frieden braucht Gesellschaft! Gesellschaftliche Ansätze der Zivilen Konfliktbearbeitung – eine Bestandsaufnahme*. Bonn, online at: <http://www.konfliktbearbeitung.net>.
- Reason P.*, 1994. *Three Approaches to Participative Inquiry // Handbook of Qualitative Research / Eds. N.K. Denzin, Y.S. Lincoln*. London & New Delhi: Sage Publications. P. 324–339.
- Reason P., Bradbury H.* (eds.), 2006. *Handbook of Action Research*. London & New Delhi: Sage Publications.
- Reich H.*, 2006. *Local Ownership in Conflict Transformation Projects: Partnership, Participation or Patronage? Berghof Report № 28*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. (forthcoming)
- Reimann C., Ropers N.*, 2005. *Discourses on Peace Practices: Learning to Change by Learning from Change? // People Building Peace 2. Successful Stories of Civil Society / Eds. P. van Tongeren, et al.* London: Lynne Rienner. P. 29–44.
- Reimann K.D.*, 2005. *Up to No Good? Recent Critics and Critiques of NGOs // Subcontracting Peace: The Challenges of NGO Peacebuilding / Eds. O.P. Richmond, H.F. Carey*. Aldershot: Ashgate Publishing. P. 37–53.
- Richmond O.P., Carey H.F.* (eds.), 2005. *Subcontracting Peace: The Challenges of NGO Peacebuilding*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Richmond O.P.*, 2005. *The Dilemmas of Subcontracting the Liberal Peace // Subcontracting Peace: The Challenges of NGO Peacebuilding / Eds. O.P. Richmond, H.F. Carey*. Aldershot: Ashgate Publishing. P. 19–35.
- Ricigliano R.*, 2003. *Networks of Effective Action: Implementing an Integrated Approach to Peacebuilding // Security Dialogue*. Vol. 34, № 4. P. 445–462. Online at: sdi.sagepub.com/cgi/content/refs/34/4/445. (accessed July 24, 2006)
- Ricigliano R.*, 2005. *Mediation Toolbox*. Online at: www.brandeis.edu/coexistence/linked%20documents/Networks%20of%20Effective%20Action,%20ORR.ppt. (accessed July 24, 2006)
- Ropers N.*, 2002. *Civil-Society Peace Constituencies. NGO Involvement in Conflict Resolution – Areas of Activity and Lessons Learned // Promoting Peace. The Role of Civilian Conflict Resolution / Ed. G. Bächler*. Bern: Staempfli. P. 97–126.
- Ross M.H.*, 2000. *Action Evaluation in the Theory and Practice of Conflict Resolution*. Bryn Mawr, PA: Bryn Mawr College Press.
- Ross M.H., Rothman J.* (eds.), 1999. *Theory and Practice in Ethnic Conflict Management. Theorizing Success and Failure*. London: Macmillan Press.
- Schade J.*, 2003. *Zwischen Projektitis und Gegenmachtbildung – NGOs in Prozessen des Nation-Building // Nation Building / Ed. J. Hippler*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden. P. 178–194.
- Schmidt H., Take I.*, 1997. *Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme // Aus Politik und Zeitgeschichte*. Vol. 17, № B-43–97. P. 12–20.
- Schneckener U.*, 2003. *Bosnien-Herzegovina. Der aufgezwungene Frieden // Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften / Eds. M.A. Ferdowsi, V. Matthies*. Bonn: Dietz. P. 42–69.
- Schneckener U.*, 2005. *Frieden machen: Peacebuilding und peacebuilder // Die Friedenswarte*. Bd. 80, № 1–2. S. 17–39.
- Scholte J., A.* 2002. *Global Civil Society // Globalization. A Critical Overview / Eds. R. Robertson, K.E. White*. Oxford: Routledge. Vol. 3. P. 279–302.
- Sejfića L.*, 2006. *From the “Civil Sector” Towards a Civil Society? // Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina – Ten Years after Dayton / Ed. M. Fischer*. Münster & London: Lit-Verlag. P. 125–140.
- Senghaas D.* (ed.), 2002. *Frieden machen*. Frankfurt / M.: Suhrkamp.
- Serbin A.*, 2005. *Effective Regional Networks and Partnerships // People Building. Peace 2: Successful Stories of Civil Society / Eds. P. van Tongeren, et al.* London: Lynne Rienner. P. 45–58.
- Smith D.*, 2003. *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding. Getting Their Act Together. The Synthesis Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*. Oslo: PRIO.

- Soliz C.*, 2006: Europäische Integration und die Verfassungsdebatte in Bosnien: Die Rolle des Europarates // Südosteuropa Mitteilungen. Vol. 46, № 3. P. 97–108.
- Sorbo G., Macrae J., Wohlgemuth L.*, 1997. NGOs in Conflict: An Evaluation of International Alert. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Suifon T.Z.*, 2005. Early Warning, Early Response: Preventing Violent Conflicts // People Building Peace 2. Successful Stories of Civil Society / Eds. P. van Tongeren et al. London: Lynne Rienner. P. 421–32.
- van Tongeren P.* (ed.), 1998. Prevention and Management of Violent Conflicts. Utrecht: European Platform for Conflict Transformation.
- van Tongeren P.* (ed.), 1998a. Exploring the Local Capacity for Peace – The role of NGOs // Prevention and Management of Violent Conflicts / Ed. P. van Tongeren. Utrecht: European Platform for Conflict Transformation. P. 21–26.
- van Tongeren P., Brenk M., Hellema M., Verhoeven J.* (eds.), 2005. People Building Peace 2. Successful Stories of Civil Society. London: Lynne Rienner.
- van Tongeren P., Brenk M., Hellema M., Verhoeven J.* (eds.), 2005a. Introduction // People Building Peace 2. Successful Stories of Civil Society. London: Lynne Rienner. P. 1–4.
- Transparency International BiH, 2004. Corruption Perception Study 2004. Bosnia & Herzegovina. Sarajevo: TI Bosnia-Herzegovina.
- UNDP, 2003. United Nations Development Programme: Human Development Report 2002. NY: Oxford UP.
- United Nations, 2004. We the Peoples: Civil Society, the United Nations, and Global Governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations. NY: United Nations.
- Wahl P.*, 1997. Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung von Nicht-Regierungsorganisationen // Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft / Eds. E. Altvater, et al. Münster: Westfälisches Dampfboot. P. 293–314.
- Weiss T.O.*, 1998. Beyond Subcontracting. Task-sharing with Regional Security Arrangements and Service Providing NGOs. London & Houndsmill: MacMillan Press.
- White G.*, 2004. Civil Society, Democratisation and Development: Clearing the Analytical Ground // Civil Society in Democratization / Eds. P. Burnell, P. Calvert. London: Frank Cass. P. 5–21.
- Whitehead L.*, 2004. Bowling in the Bronx: The Uncivil Interstices between Civil and Political Society // Civil Society in Democratization / Eds. P. Burnell, P. Calvert. London: Frank Cass. P. 22–142.
- World Bank website “Nongovernmental Organizations and Civil Society/Overview”. www.wbi018.worldbank.org/essd/essd.nsf/NGOs/home. (accessed June 8, 2001; no longer available)
- Zartman I.W., Rasmussen J.L.* (eds.), 1997. Peacemaking in International Conflict. Methods and Techniques. Washington, DC: United States Institute for Peace.