

ГРАНТ КАК ФОРМА РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Введение

Международные гранты могут рассматриваться как средство тиражирования ценностей, каковыми для американского общества являются рыночная экономика, демократия, права человека и охрана окружающей среды. Как правило, передача ценностей с помощью гранта из социального контекста одной страны в контекст другой страны ведет к трансформации идей грантодателей. В статье дается анализ прямых и побочных эффектов грантов американских фондов, выделенных на охрану окружающей среды в Приморском крае России — экологически «горячей точке» планеты. Особое внимание уделяется классификации и анализу деятельности негосударственных организаций (НГО), которые оперируют и перераспределяют американские средства.

Статья подготовлена на основе полевых исследований 2002–2004 гг., выполненных при финансовой поддержке Фонда МакАртуров и Совета по международным исследованиям и обмену (АЙРЕКС). В ней использовано 46 интервью с представителями НГО, применяется терминология мобильной социологии Джона Урри¹ и теории сетей и потоков Мануэля Кастельса².

Гранты в «горячей точке»

Выбор «горячих точек» является одной из стратегий финансирования американских фондов. Термин «горячая точка» заимствован из конфликтологии и обозначает территорию, где происходят какие-то катастрофические события, чаще всего военные действия. В контексте экологии имеется в виду сочетание на территории уникального биоразнообразия и наличие угрозы ему со стороны человека. Экологическими «горячими точками» по всему миру признаются места обитания редких и исчезающих животных, горные массивы, бассейны крупных рек, «девственные» леса. Такими являются, например, бассейн Амазонки, провинция Юнань в Китае (место обитания панды) и российский Дальний Восток (РДВ). Стабилизация положения в «горячих точках» — приоритетная задача для

¹ *Urry J. Mobile Sociology // British Journal of Sociology. 2000. January/March. Vol. 51. № 1. P. 185–203; Urry J. Sociology Beyond Societies. London: Routledge, 2000; Urry J. Global Complexity. Oxford: Blackwell, 2003.*

² *Castels M. The Information Age: The Rise of the Network Society. Oxford: Blackwell, 1996.*

американских фондов, которые финансируют деятельность международных экологических негосударственных организаций (МЭНГО).

РДВ приобрел статус «горячей точки» в начале 90-х гг. Биоразнообразие региона угрожает то, что его экономика базируется на ресурсодобывающих отраслях: лесозаготовке, рыболовстве, добыче минеральных ископаемых. Без принятия должных мер по восстановлению ущерба это может привести к полному уничтожению дальневосточной природы. В то же время на РДВ сохранились два крупных хищника, занесенных в Красную книгу, – амурский тигр и дальневосточный леопард. Там же находится горная система Сихотэ-Алинь, экосистемы которой уникальны, а также массивы малонарушенных лесов.

Второй угрозой биоразнообразию является соседство Китая, который представляет собой практически неистощимый рынок сбыта природных ресурсов³. Слабость государственных структур России и коррупция привели к тому, что нелегальная продажа леса в Китай превышает легальный экспорт в несколько раз⁴. В Китай также нелегально переправляются природные ресурсы, запрещенные к заготовке: женьшень, части тела и дериваты редких животных и т.д.⁵

Стратегия спасения «горячих точек» включает как усиление природоохранной инфраструктуры, так и развитие местных структур гражданского общества. Крупные МЭНГО открыли свои офисы на РДВ и начали привлекать западные, преимущественно американские, средства в регион. Направляя их на поддержку местных НГО, эти международные организации инициировали демократические процессы на РДВ.

Гражданское общество с американской поддержкой: экологические организации Приморского края

Экологические НГО Приморского края, оперирующие преимущественно на американские средства, мы подразделили на МЭНГО, самодостаточные НГО (СНГО) и локальные НГО (ЛНГО).

1. МЭНГО. В эту группу входят международные НГО, как сетевые, так и автономные, которые взаимодействуют с НГО России. Одной из функций МЭНГО является построение сетей и направление по ним финансовых потоков. К таким организациям относятся местные офисы Всемирного фонда дикой природы (World Wildlife Fund –

³ Интервью.

⁴ См.: *Котлобай А.* Нелегальный оборот древесины – реальная угроза существованию дальневосточных лесов. Исследование проблемы незаконных лесозаготовок на примере Приморского края. Аналитический документ WWF России. М., 2002.

⁵ Интервью.

WWF)⁶, Инициативы социальных действий и возрождения в Евразии (Initiative for Social Action and Renewal – ISAR)⁷, Общества охраны дикой природы (Wildlife Conservation Society – WCS)⁸, а также Тихоокеанский центр защиты окружающей среды (Pacific Environment and Resources Center – PERC)⁹. Последний не имеет офисов в России, однако полностью выполняет функции, свойственные МЭНГО.

Наиболее известной и влиятельной МЭНГО является WWF¹⁰, благодаря широкому спектру поднимаемых им проблем и умело построенной PR-политике. Офис WWF основан во Владивостоке в 1994 г. Фонд реализует на РДВ четыре больших природоохранных программы (Лесную, Морскую, Программу сохранения редких видов животных, Программу по сохранению пресноводных экосистем Амура) и множество проектов.

Офис WCS во Владивостоке создан в 2000 г., но в Приморье фонд работает с 1992 г. на базе Сихотэ-алинского заповедника. Программа WCS направлена на сохранение тигра и леопарда. Фонд проводит собственные исследования, оказывает помощь особо охраняемым природным территориям (ООПТ) и финансирует российских ученых и научные коллективы, которые занимаются исследованиями по темам, предлагаемыми WCS. Особенность стратегии WCS состоит в том, что в отличие от боль-

⁶ WWF – международная природоохранная организация, существующая с 1961 г. Работает более чем в 90 странах мира. Миссия – предотвращение деградации природной среды планеты. Стратегические направления деятельности: сохранение биоразнообразия, обеспечение устойчивого использования природных ресурсов, пропаганда действий по прекращению загрязнения окружающей среды. Источник: [http://www.wwf.ru].

⁷ ISAR – американская общественная организация, возникшая в 1983 г. для преодоления на постсоветском пространстве последствий «холодной войны» с помощью налаживания межкультурных связей. Постепенно приоритеты ISAR сместились в сторону развития структур гражданского общества в странах бывшего СССР. Миссия – направлять ресурсные потоки на инициацию и развитие экологического движения в странах Евразии. Стратегические направления: ядерная безопасность, энергетика, устойчивое использование природных ресурсов, сохранение здоровой окружающей среды. Источник: [http://www.isar.org].

⁸ WCS – американское общество ученых-биологов, возникшее в XVIII в. в Нью-Йорке при Бронкском зоопарке. Миссия – охрана редких видов животных и среды их обитания. Стратегические направления: проведение исследований по прикладной экологии видов, менеджмент территорий, где обитают редкие животные, пропаганда идей устойчивого взаимодействия человека и дикой природы. Источник: [http://wcs.org].

⁹ PERC – американская НГО, созданная в 1987 г. группой юристов и ученых. Первоначально приоритетными для нее были вопросы устойчивого применения энергоносителей. В 1991 г. PERC начал контактировать с российскими НГО и первым из международных НГО привлек внимание мировой общественности к проблеме сохранения лесов и редких животных РДВ и Сибири. В настоящее время миссией PERC является сохранение биоразнообразия Тихоокеанского бассейна. Источник: [http://www.pacificenvironment.org].

¹⁰ Реализовывал средства USAID, после окончания гранта получает преимущественно европейское финансирование.

шинства МЭНГО (WWF, ISAR, «Гринпис») он не стремится участвовать в формировании российской экологической политики, не развивает межсекторальное взаимодействие (за исключением сотрудничества с государственными заповедниками) и не тратит средств на формирование своего имиджа в России. Его рекламные акции предназначены для привлечения доноров и проводятся только в США. Поэтому, несмотря на то, что WCS направляет в Россию значительные финансовые потоки, о его деятельности известно только узкому кругу ученых и НГО¹¹.

Сходной стратегии придерживается PERC, который, как уже было упомянуто, не имеет офиса в России. Возможно, как и в случае с WCS, это вызвано позицией его основных доноров, которые настаивают, чтобы их средства использовались на конкретные проекты, а не на представительские расходы¹².

PERC занимается администрированием грантов для локальных НГО и называет своим приоритетом создание сетей и направление по ним финансовых потоков. По словам одного из информантов, «PERC, собственно, создал все базовые организации РДВ и Сибири и продолжает их финансировать»¹³. Другие информанты также отмечали лидирующую роль PERC в создании сетей.

Деятельность ISAR сфокусирована на развитии гражданского общества. Эта организация открыла свой офис во Владивостоке в 1994 г. и к настоящему времени провела две большие грантовые программы для ЛНГО, охватив помимо субъектов экорегиона Сахалинскую, Магаданскую, Камчатскую области, Корякский и Чукотский АО, Республику Саха. Первая грантовая программа ISAR предусматривала поддержку не только экологических, но и социальных ЛНГО. В ходе ее реализации были открыты ресурсные центры НГО в шести регионах РДВ. С 2000 г. ISAR реализует программу «Живое море», направленную на сохранение морского биоразнообразия¹⁴.

ISAR в России зарегистрирована одновременно как американская и как российская НГО. Российская НГО называется «Инициативная сеть активистов региона» (ИСАР). Это сделано для удобства функционирования МЭНГО в российских условиях.

2. СНГО. Как «самодостаточные» мы определили устойчивые НГО российского происхождения. Устойчивость определялась по следующим критериям: СНГО а) существует более пяти лет и сохраняет свою миссию, несмотря на происходящие с ней трансформации; б) играет заметную роль в экологическом сообществе экорегиона, входит в сети МЭНГО и образует свои сети; в) успешно занимается фандрейзингом, имеет стабильное финансирование из различных источников.

¹¹ Интервью.

¹² Интервью с представителем WCS.

¹³ Интервью.

¹⁴ Буклет «ИСАР-РДВ». Владивосток, 2003.

К СНГО Приморского края относятся фонд «Феникс», Бюро региональных общественных кампаний (БРОК), «Зов тайги». БРОК, наиболее яркая и заметная СНГО Приморского края, поддерживает идеологию «Гринпис» и считает себя его представительством на РДВ¹⁵. Миссия БРОК состоит в том, чтобы привлечь внимание общественности к нарушениям экологического законодательства и тем самым оказывать давление на власти. Инструментами «общественных кампаний» служат протестные акции, общественные слушания, судебные иски, публикации в СМИ. Помимо сотрудничества с внешними СМИ, БРОК издает собственный журнал «Экология и бизнес» и выпускает телепрограмму «Заповедано», которая транслируется местными телекомпаниями.

«Зов тайги» является издательско-полиграфическим центром НГО: разрабатывает и производит для них плакаты, листовки, другую печатную продукцию. Кроме этого, «Зов тайги» выпускает журнал и телепрограмму с таким же названием.

Фонд «Феникс» поддерживает инициативы, направленные на сохранение редких и исчезающих видов. Он аккумулирует у себя средства иностранных фондов и распределяет их среди ЛНГО, а также материально поддерживает рейдовые бригады, созданные WWF, и отдельных общественных инспекторов.

3. ЛНГО. Представляют собой небольшие НГО или незарегистрированные инициативные группы. Они не являются ядрами сетей и входят в сети МЭНГО и СНГО как реципиенты или исполнители проектов. ЛНГО не обладают устойчивостью, зависят от МЭНГО и СНГО. По мере развития и повышения устойчивости могут трансформироваться в СНГО.

ЛНГО в Приморском крае представлены молодежными НГО, студенческими дружинами охраны природы (ДОП) и НГО в небольших населенных пунктах. Многие из них возникли в результате грантовых программ МЭНГО. Наиболее распространенная специализация ЛНГО – экологическое образование. Это объясняется тем, что, помимо МЭНГО, гранты на создание системы экологического образования школьников выделяет Министерство образования России.

Из Америки в Россию: глобальная ценность как направляющая денежного потока

Отличительной чертой «горячей точки» является обилие и разнообразие финансовых и информационных потоков, движущихся по сетям НГО. Обусловленные этим особенности сетей «горячей точки» заключаются в их высокой плотности и разнообразии.

¹⁵ Интервью с лидером БРОК.

Ядра сетей третьего сектора (благотворительные фонды) находятся преимущественно в Америке и направляют потоки средств в узлы (МЭНГО, СНГО), находящиеся в России. Узлы российских сетей выстраивают свои каналы и транслируют средства по ним в направлении других НГО. Плотность сетей заключается в том, что в «горячей точке» сконцентрировано много узлов, питающихся от разных ядер.

МЭНГО включены в корпоративные сети и одновременно создают свои сети из СНГО и ЛНГО. Последние выступают в сетях не в качестве полноправных партнеров, а скорее в качестве ресурса, поскольку воплощают в жизнь проекты МЭНГО и повышают их имидж в глазах реальных и потенциальных доноров. ЛЭНГО не имеют возможности самостоятельно направлять на себя потоки средств от ядер. Таким образом, локальные сети МЭНГО можно определить как «вертикальные», поскольку и средства, и информация идут в них в одном направлении: от глобальных структур к локальным. Сети разных МЭНГО пересекаются, ЛНГО могут входить в несколько сетей одновременно.

СНГО имеют возможность получать средства напрямую от ядер (фондов) и самостоятельно регулировать их потоки. СНГО также могут входить в вертикальные сети МЭНГО и одновременно являться узлами вертикальных сетей ЛНГО. Однако между собой СНГО образуют «горизонтальные» сети, в которых потоки информации и ресурсов движутся во встречных направлениях. В данном контексте «ресурсы» редко обозначают «денежные средства», поскольку СНГО не являются донорами, речь скорее идет об обмене опытом, возможности использовать материальную базу друг друга, солидарности.

Приоритеты сетевой работы в «горячей точке» структурируют доноры (фонды), вернее, их готовность поддержать те или иные природоохранные программы. Для того чтобы стимулировать доноров, МЭНГО формируют дискурс приоритетов, создают своеобразные ярлыки, которым придается статус глобальной ценности. Для одних фондов такими ярлыками могут являться «редкие виды животных», «амурский тигр», «дальневосточный леопард», объединенные общим лозунгом «Сохраним живую планету для наших детей», и т.д.¹⁶ Для других – «развитие гражданского общества», «демократические ценности», «защита общественных интересов» и т.д.¹⁷

Использование ярлыков может происходить двумя способами: либо создается ярлык для конкретной «горячей точки», либо в «горячей точке» находятся и акцентируются свойства, подходящие под уже существую-

¹⁶ Буклет «WWF России, Дальневосточное отделение», Владивосток.

¹⁷ Буклет «Программа РОЛЛ на Дальнем Востоке». Хабаровск, 2003; буклет «ИСАР-РДВ». Владивосток, 2003.

щие глобальные ярлыки. Эксклюзивным ярлыком РДВ является «спасение амурского тигра», глобальным ярлыком — «развитие гражданского общества». В этих направлениях идут наибольшие потоки финансирования.

Локальный уровень. Желаемые и побочные эффекты американских грантов

Благодаря грантам в начале 1990-х удалось создать особо охраняемые природные территории, удержать на постоянном уровне популяции тигра и леопарда, развить экологическое образование и информировать население об экологической ситуации на РДВ. Однако трансграничные экологические проблемы с Китаем остаются нерешенными в связи с асимметричностью китайского и российского контекста, развитостью коррупционных сетей и отсутствием грантов для налаживания сотрудничества между НГО Китая и России. Из-за этого происходит потеря американских средств.

Гранты в «горячей точке» создают высокую концентрацию и международных, и местных природоохранных НГО. Конечно же, большое количество структур гражданского общества в «горячих точках» является желаемым и положительным эффектом. Однако побочным эффектом можно считать оторванность искусственно выращенных локальных НГО от местного населения. По словам одного из информантов, *«наши Grass roots... не являются теми местными сообществами, которые свою деревню от супостата отстаивают... они зарождаются не сами, их зарождают программы малых грантов»*¹⁸.

Разрыв локальных НГО с местным населением усугубляется тем, что природопользование в «горячей точке» является основой и формальной и неформальной экономики. *«На РДВ деньги имеет только тот, кто участвует в разграблении природной среды»*¹⁹. Большинство населения получает доход от занятий «неформальной экономикой», то есть браконьерством в той или иной форме, поскольку его продукция имеет высокий и стабильный спрос у китайских граждан. Таким образом, участники локальных НГО вынуждены бороться со своими же родственниками и соседями, которые почти поголовно являются «нарушителями».

Информанты Приморского края отметили, что существует целый пласт ЛНГО, которые создаются для выполнения конкретных проектов. Это означает, что ЛНГО представляет собой не «общественную организацию», а скорее временный трудовой коллектив, который перестает существовать сразу после выполнения определенного объема работы: *«Грант кончился — все разбежались»*²⁰.

¹⁸ Интервью.

¹⁹ Интервью.

²⁰ Интервью.

В связи с тем, что в регион на протяжении последних 10 лет стабильно поступали средства американских фондов, здесь образовался определенный «рынок труда». «Общественная деятельность» рассматривается в контексте рабочего места. В роли волонтеров готовы выступать только участники школьных и студенческих организаций, которые еще не связывают свою природоохранную деятельность с карьерой.

В этих условиях благотворительные средства, направленные на развитие местного гражданского общества, сыграли двоякую роль. С одной стороны, без поддержки международных фондов ЛНГО просто не могли бы существовать в современных российских условиях. С другой стороны, поддержка МЭНГО локальных инициативных групп в определенном смысле нарушила процесс их естественного развития. По словам информанта, *«как только начали зарождаться неформальные группы, первые же миссионеры начали проводить с ними семинары. О чем?! О фандрейзинге, о структуре НГО, о “партийном строительстве”, о методиках каких-то. Это все было не просто невоспребованным, но и инородным. ...слепое заимствование американских методик, спешный перевод на ломаный русский»*²¹. Несмотря на тренинги, ЛНГО на РДВ достаточно неустойчивы, как правило, не пытаются искать российские источники финансирования и зависимы от иностранных фондов. Работа в ЛНГО стала альтернативным способом трудоустройства в сообществах, где существует дефицит рабочих мест. То, что активисты ЛНГО получают средства для жизни из иных источников, чем другие жители, увеличивает дистанцию между ними и остальным местным населением. Активисты ЛНГО иногда воспринимаются чуть ли не как *«американские шпионы»*²².

В целом, по мнению информантов, только 20% экологических проектов, выполняемых по грантам, соответствует первоначальным целям и задачам ЛНГО, тому, *«во имя чего люди вообще собрались вместе»*. В остальных случаях люди, *«скрепя сердце, делали не то, что хотели, а то, что хотел грантодатель»*²³. Тот факт, что экологическое движение, лишенное поддержки местного населения, представляет собой *«колосс на глиняных ногах»*²⁴, особенно беспокоит как СНГО, так и МЭНГО.

В среде МЭНГО и СНГО высокая степень консолидации сочетается с высокой степенью конфликтности. Последняя связана с конкуренцией за гранты. Поскольку в регионе работают несколько органи-

²¹ Интервью.

²² Интервью.

²³ Интервью.

²⁴ Интервью.

заций, которые финансируются из одних и тех же или близких источников, то для них важно презентовать свою деятельность для доноров таким образом, чтобы подчеркнуть именно свою роль, доказать именно свою эффективность. При этом одни организации присваивают себе заслуги других, воруют имидж. Особенно частые упреки в «воровстве имиджа» вызывает WWF. Он характеризуется информантами как «одиозная организация», которая всегда готова «приклеить Панду к чужим заслугам»²⁵.

Еще одним побочным эффектом можно считать неравномерность распределения грантовых средств. В Америке на спасение амурского тигра относительно легко собрать благотворительные средства. По данным БРОК, каждый амурский тигр ежедневно получает 275 долл.²⁶, но популяция тигров не изменяется. При этом на социальные программы и работу с местным сообществом деньги найти гораздо труднее.

В данной статье мы уделили большое внимание описанию побочных эффектов американский грантов, но, конечно же, авторы уверены, что прямые, положительные эффекты грантов намного превышают побочные.

Исследователи рекомендуют фондам и МЭНГО:

- создать программу партнерских грантов для НГО России и Китая;
- выдавать гранты НГО, имеющим российское софинансирование;
- усилить диалог грантодателей с грантополучателями.

²⁵ Интервью.

²⁶ Лебедев А. Амурский тигр получает \$275 в день // Экология и бизнес. 2002. Октябрь – декабрь. № 4 (8).