

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НКО: СИЛА И СЛАБОСТЬ РОССИЙСКОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.

Введение

Елена Богданова

Елена Богданова – научный сотрудник Центра независимых социологических исследований (Санкт-Петербург), исследователь Европейского университета в Санкт-Петербурге. Адрес для переписки: Центр независимых социологических исследований, а/я 193, Санкт-Петербург, 191040, Россия. bogdanova.nova@gmail.com.

Импульсом для публикации данного номера стала международная конференция «“Между кнутом и пряником”: проблемы и стратегии негосударственных акторов, НКО и неформальных организаций в современной России», организованная Центром независимых социологических исследований совместно с коллегами из Александровского института Университета Хельсинки 28–29 января 2016 года. Период 2015 – начала 2016 годов стал моментом, когда не говорить о проблемах НКО в России стало невозможно, особенно для Центра независимых социологических исследований (ЦНСИ). На протяжении многих лет тема гражданского общества и негосударственных инициатив являлась одной из центральных в повестке ЦНСИ. Кроме того, сам Центр прошел через многочисленные проверки и остро переживал недавно полученный статус иностранного агента (2014). Изменения законодательства начала 2000-х в отношении НКО стали катализатором новой волны дискуссии об отношениях между государством и негосударственными акторами, о способах понимания гражданского общества и тенденциях его развития, о свободе и демократии. В истории развития НКО в России закончился один период и начался другой. Переход этого Рубикона обнаружил запрос на осмысление опыта первых постсоветских десятилетий, истории успехов и поражений НКО. Для ЦНСИ конференция стала одновременно ответом на репрессии, защитной реакцией и приглашением коллег к обсуждению проявившихся с новых сторон вопросов о существовании НКО и гражданского общества в России.

Положение негосударственных организаций в России постсоветского периода никогда не было ни легким, ни стабильным. Первое десятилетие обычно связывается с безразличием со стороны государства по отношению к организациям третьего сектора. Исследования свидетельствуют о том, что на протяжении 1990-х годов «сектор находился в зачаточном состоянии, с минимальным гражданским

участием и ограниченной поддержкой со стороны широкой общественности, бизнеса и правительства» (Skokova 2016:127). В то же время слабый интерес со стороны представителей власти никак не способствовал развитию кросс-секторального сотрудничества или хотя бы какой-то коммуникации. Впрочем, лидеры НКО часто характеризуют 1990-е как период свободы, сделавшей возможным расцвет международного сотрудничества и развитие независимых от государства инициатив (Sundstrom 2006). Сталкиваясь ежедневно с огромным количеством проблем, НКО в первое постсоветское десятилетие прошли через суровую школу, которая способствовала развитию выдающихся способностей фандрайзинга, международного партнерства, развития независимой экспертизы в самых разных сферах.

Первые годы развития негосударственного сектора дали импульс для следующих лет, во многих отношениях определив дальнейшее развитие гражданского общества. Ранний постсоветский период становления негосударственного сектора на данный момент недооценен, хотя этот опыт содержит ответы на множество вопросов об особенностях и потенциалах российского гражданского общества, обретающих актуальность в наши дни.

Первые попытки регулирования неправительственного сектора появились в России уже во второй половине 1990-х годов (Федеральный закон № 7, 1996). С начала президентства Владимира Путина государство снова обратило внимание на НКО и – более широко – на гражданское общество, породив дискурс о необходимости межсекторного диалога. В 2005 году как первый институциональный продукт новой политики была создана Федеральная Общественная палата, вслед за этим – региональные Общественные палаты в каждом субъекте Российской Федерации (Skokova 2016:128). Эти платформы были созданы для обеспечения устойчивого канала связи между гражданским обществом и правительством (Richter 2009; Stuvøy 2014; Aasland, Berg-Nordlie, and Bogdanova 2016; Bogdanova and Bindman 2016; Krasnopolskaya, Skokova, and Pape 2015).

В 2010 году политика государства относительно НКО проявилась особенно отчетливо и противоречиво. Признаки того, что государство решило всерьез взять под контроль неправительственные инициативы, появились в 2006 году (Федеральный закон № 18, 2006; Crotty, Hall, and Ljubownikow 2014). Юридические ограничения на иностранное финансирование НКО были введены впервые, в частности, для предотвращения «финансирования незаконной политической деятельности из-за рубежа» (Федеральный закон № 121, 2012). Эти запреты были значительно усилены так называемым законом об «иностранных агентах». Закон предусматривает специальные меры контроля для НКО, имеющих международные источники финансирования и занимающихся политической деятельностью. При этом, если первый пункт изначально был понятным и прозрачным, то смысл второго – «политическая деятельность» – по сей день остается весьма размытым¹.

¹ Позднее (13 апреля 2014 г.) Конституционный суд и Министерство юстиции (январь 2016 г.) давали пояснения к определению, но на практике использовалась широкая трактовка, допускающая разнообразные интерпретации.

Определенный сегмент НКО пострадал от закона об «иностранных агентах» особенно. В основном это правозащитные НКО, организации, специализирующиеся на проблемах окружающей среды и охраны здоровья (Daucé 2014; Salamon, Benevolenski, and Jakobson 2015). В общем речь идет об организациях, которые пытались контролировать действия власти.

Одновременно с репрессиями проявился и другой тренд государственной политики. С 2010 года был принят ряд законов (Федеральный закон № 40, 2010; Федеральный закон № 442, 2013; Федеральный закон № 287, 2016), которые определяют порядок поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций: в частности, разрешающие финансирование предоставляющих социальные услуги НКО из региональных бюджетов (Тарасенко 2013:16). Таким образом, новое законодательство стимулировало деятельность одних НКО и ограничило возможности других.

Государственная политика в отношении НКО в очередной раз сделала очевидным гибридность современного российского режима. Своей политикой государство направляет усилия одновременно на попытки контролировать и регулировать негосударственные организации и при этом сохраняет видимость демократической свободы, необходимой для проявления гражданской активности и независимых инициатив. Такая двойственность (Salamon et al. 2015) ожидаемо привела к определенным последствиям. Некоммерческий сектор страны разделился на два разных типа организаций: «социально ориентированные», поощряемые властью, и «иностранные агенты», подвергающиеся особому контролю и ограничениям со стороны государства (Skokova 2016:127–128).

Начальный опыт применения законов, регулирующих деятельность НКО, показал, что задача достаточно сложна, а результаты усилий государства не всегда предсказуемы. За 20–25 лет неправительственный сектор в России достиг достаточно высокого уровня развития, приобрел собственные правила, ритмы и закономерности существования, которые глубоко укоренены в культурных/общественных институтах и которые также влияют на деятельность НКО. За годы становления НКО и гражданское общество в целом нашли какой-то баланс с существующей социальной политикой и социальной инфраструктурой (Bindman 2017), системой управления и актуальными запросами общества. Начиная регулировать деятельность негосударственного сектора сейчас, государство вынуждено иметь дело с уже сложившейся структурой, что означает, что определение целей этого регулирования, выбор методов воздействия, а также и прогнозирование результатов оказываются весьма сложной задачей.

Данные о численности и локализации НКО в современной России достаточно красноречивы. Согласно статистике российского Министерства юстиции, в России зарегистрировано 227 тысяч неправительственных организаций (октябрь 2016 г.)². НКО распределены по территории России очень неравномерно. Большинство их сосредоточено в центральных регионах России. Чуть более четверти

² Министерство юстиции РФ, «О деятельности некоммерческих организаций» (<http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx>).

(27%) всех российских НКО находится в Москве и Московской области, а также в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. В среднем только «на каждую тысячу человек, проживающих в России, приходится всего 1,5 НКО, хотя в малонаселенных регионах – таких как Дальний Восток или Северный Кавказ эти показатели выше, как и в регионах с сильным негосударственным сектором – таких как Москва, Санкт-Петербург и Калининградская область» (Skokova 2016:128).

Шумиха, которая возникла вокруг темы НКО в 2014 году, оказала значительное влияние на весь некоммерческий сектор. Текущие исследования показывают снижение таких показателей, как информированность, доверие и участие общества в деятельности НКО после 2014 года (*Информационно-аналитический бюллетень* 2016:8). Заметным становится поворот к сотрудничеству с государством со стороны НКО, а также сокращение планов, связанных с развитием независимых авторских инициатив (10). Это означает, что регулирующие усилия государства достигают конкретных результатов и что гражданское общество в классическом его смысле ослабевает.

В этом выпуске журнала содержится четыре статьи, в которых единодушно обсуждается слабость российского гражданского общества. В каждом из текстов рассматриваются различные аспекты ослабления. Светлана Тулаева, Мария Тысячнюк и Лора А. Хенри исследуют сегмент НКО, защищающих окружающую среду, которые существенно пострадали от закона об «иностранных агентах». Некоторые из них были закрыты, другие были вынуждены изобретать сложные стратегии выживания. В целом сегмент экологических НКО был значительно ослаблен после 2014 года. Однако исследователи рассматривают другую сторону процесса. Анализируя интервью с лидерами и представителями НКО, авторы показывают, что все стратегии выживания связаны с различными методами преодоления формальности и осуществления различных видов неформальных практик. Ужесточение регулирования НКО со стороны государства привело к непредвиденным последствиям, связанным с низким качеством государственного управления. Новые правила, установленные государством, привели к размыванию границ между формальными и неформальными способами взаимодействия с НКО. Это породило парадоксальную ситуацию: государство, которое по своей природе должно стремиться к формализации отношений в обществе, создало стимулы для их деформализации. Это мешает правильной работе государственной системы, поскольку приводит к увеличению неформальной практики в работе чиновников, получивших очень широкие возможности принятия решений по своему усмотрению. Сетевые структуры НКО с трудом подвергаются контролю, и именно этот ресурс помогает НКО выживать в условиях давления и неопределенности.

Однэ Осланд, Линда Дж. Кук и Дарья Присяжнюк обращают внимание на протестный потенциал общества против пенсионной реформы, которая проходит в России в настоящее время. Политическая и административная элиты вносят изменения в пенсионную систему, которые задевают интересы преимущественно будущих пенсионеров. Одновременно сверху прилагаются усилия для защиты интересов нынешних пенсионеров. Основное бремя текущей пенсионной реформы

возлагается на плечи будущих поколений. Интрига, которая привлекает исследователей, заключается в полном отсутствии протестов против мер пенсионной реформы. Это выглядит особенно странно на фоне опыта протестов против монетизации льгот, которые имели место в России в 2005 году. Авторы ищут ответы в таких аспектах, как сложность и скрытость проводимой реформы (большинству людей не известно о каких-либо изменениях), слабость гражданского общества и особые усилия, направленные на защиту прав пенсионеров со стороны государства: пенсионные права охраняются в России государственным социальным блоком, а не правозащитными организациями.

Две другие статьи особенно ценны тем, что вносят вклад в слабо изученную область проблем гражданского общества и НКО в регионах России, в том числе в сельской местности. Анн-Мари Сэтре и Лео Гранберг обсуждают местные инициативы по реализации политики в России и – более широко – вопрос об отношениях между государственными и гражданскими организациями в России. Государство поддерживает местные инициативы через гранты. Тем самым предпринимаются попытки решать локальные социальные проблемы, объединяя иерархическую модель принятия решений и участие населения на местах. Одновременно государственная администрация сохраняет строгий контроль над реализацией грантовых мероприятий. В условиях ограниченных ресурсов любая поддержка ценна для местных сообществ, но контрольные меры оказывают негативное воздействие на местные инициативы и инновации. Для местных жителей возникает необходимость адаптировать свою активность одновременно и к поддержке, и к возможному наказанию со стороны государства.

Нина Ивашиненко и Алла Варызгина рассматривают в своей статье схожую проблему, но, одновременно, обращают внимание на то, как локальные НКО, защищающие детей и семью, налаживают связи и развивают свои отношения с потенциальными клиентами, то есть с семьями, которые нуждаются в их помощи. Авторы утверждают, что де-факто местные НКО не являются представителями местных сообществ, поскольку они, как правило, полагаются на клиентноориентированный подход. Анализируя многочисленные интервью с лидерами и представителями НКО, с местными активистами и потенциальными клиентами, авторы выясняют, что эти НКО ведут себя скорее как поставщики социальных услуг и не пытаются поддерживать инициативы местных сообществ, вовлекая жителей в различные виды социальной активности. Ивашиненко и Варызгина показывают слабость отношений между НКО и местным населением как одну из особенностей развития третьего сектора России.

Рассматривая разные стороны современного российского гражданского общества, авторы номера раскрывают несколько важных аспектов. Во-первых, государство заинтересовано в ресурсах, разработанных НКО в течение постсоциалистических десятилетий. Этими ресурсами являются активные люди, профессиональные знания, практические навыки и профессиональный опыт. Текущая государственная политика ослабляет неправительственный сектор, что несет негативные последствия не только для гражданского общества, но и для государства. Неудачная, неудобная и репрессивная политика в отношении определенного типа НКО

влияет на третий сектор в целом. Во-вторых, двойственность государственной политики в отношении НКО многомерна, представлена в разных формах. Это выражается не только в разной политике в отношении различных типов НКО, но и в неформальном подходе к осуществлению формальных государственных норм в отношении неправительственных организаций, и в чрезмерном контроле за реализацией социально полезных проектов. Последний, как правило, разрушает местные инициативы, поскольку сочетает в себе одновременно и поддержку, и наказание. В-третьих, статьи, в которых рассматриваются аспекты слабости гражданского общества и НКО, вносят важный вклад в обсуждение слабости государства, поскольку это части одного пазла.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ*. 2016. Июнь, № 1(9). Москва: НИУ ВШЭ.
- Тарасенко, Анна. 2013. «Анализ практик поддержки СО НКО по данным реестра получателей государственной поддержки». С. 15–23 в *Негосударственные некоммерческие организации в Санкт-Петербурге*. СПб.: ЦРНО.
- Aasland, Aadne, Mikkel Berg-Nordlie, and Elena Bogdanova. 2016. "Encouraged but Controlled: Governance Networks in Russian Regions." *East European Politics* 32(2):148–169.
- Bindman, Eleanor. 2017. *Social Rights in Russia: From Imperfect Past to Uncertain Future*. London: Routledge.
- Bogdanova, Elena, and Eleanor Bindman. 2016. "NGOs, Policy Entrepreneurship and Child Protection in Russia: Pitfalls and Prospects for Civil Society." *Demokratisatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization* 24(2):143–171.
- Crotty, Jo, Sarah Marie Hall, and Sergej Ljubownikow. 2014. "Post-Soviet Civil Society Development in the Russian Federation: The Impact of the NGO Law." *Europe-Asia Studies* 66(8):1253–1269.
- Daucé, Françoise. 2014. "The Government and Human Rights Groups in Russia: Civilized Oppression?" *Journal of Civil Society* 10(3):239–254.
- Krasnopolskaya, Irina, Yulia Skokova, and Ulla Pape. 2015. "Government-Nonprofit Relations in Russia's Regions: An Exploratory Analysis." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 6(6):2238–2266.
- Richter, James. 2009. "The Ministry of Civil Society? The Public Chambers in the Regions." *Problems of Post-Communism* 56(6):6–20.
- Salamon, Lester M., Vladimir B. Benevolenski, and Lev I. Jakobson. 2015. "Penetrating the Dual Realities of Government–Non-Profit Relations in Russia." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 26(6):2178–2214.
- Skokova, Yulia. 2017. "Russia: Civil Society Sector Divided." Pp. 126–145 in *2016 Report on the State of Civil Society in the EU and Russia*, edited by Elena Belokurova. Berlin: EU-Russia Civil Society Forum.
- Stuvøy, Kirsti. 2014. "Power and Public Chambers in the development of civil society in Russia." *Communist and Post-Communist Studies* 47(3–4):409–419.
- Sundstrom, Lisa. 2006. *Funding Civil Society: Foreign Assistance and NGO Development in Russia*. Stanford, CA: Stanford University Press.

НОРМАТИВНАЯ БАЗА

- Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 14.11.2017) «О некоммерческих организациях». Просмотрено 20 декабря 2017 г. (<http://base.garant.ru/10105879>).
- Федеральный закон от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Просмотрено 20 декабря 2017 г. (<http://base.garant.ru/12144310>).

- Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». Просмотрено 20 декабря 2017 г. (<http://base.garant.ru/12174777/#ixzz52yy03wb0>).
- Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Просмотрено 20 декабря 2017 г. (<http://base.garant.ru/70204242>).
- Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Просмотрено 20 декабря 2017 г. (<http://base.garant.ru/70552648/#ixzz52yytcQ1P>).
- Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях” в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг». Просмотрено 20 декабря 2017 г. (<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71335072/#ixzz52yzGEXCM>).