РОССИЯ ПОД ВЛАСТЬЮ ПУТИНА: 20 ЛЕТ БОРЬБЫ ЗА ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Доклад Института современной России

СОДЕРЖАНИЕ

Резюме **3**

Введение **4**

Организации гражданского общества в цифрах **6**

Специфика ОГО: анализ данных по пяти регионам **9**

Как государство усиливало контроль над гражданским обществом **10**
Ограничение иностранного финансирования
Поощрение «хороших» ОГО
Сотрудничество с лояльными ОГО
Поддержка «общественно полезных» ОГО

Законы и нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность ОГО в России **17**

Как ОГО борются за субъектность и влияние **22**
ОГО и статус «иностранного агента»
ОГО и помощь в социальных вопросах

Выводы и рекомендации **27**

Приложение **30**
Методология

Иллюстрации
Рисунок 1. Зарегистрированные некоммерческие организации России, 2006-2019 6
Рисунок 2. Число зарегистрированных НКО в России и других странах мира 7
Рисунок 3. Сферы деятельности организаций гражданского общества ... 9
Рисунок 4. Продолжительность работы ОГО 9

РЕЗЮМЕ

Настоящий доклад — второе исследование Института современной России в рамках проекта «20 лет под властью Путина». Опираясь на проведенные нами экспертные интервью, статистические отчеты, публикации в СМИ и существующие научные работы, мы изучили, как авторитарный режим, установившийся в России в последние 20 лет, повлиял на развитие организаций гражданского общества (ОГО).

Формально объем некоммерческого (третьего) сектора в России сопоставим с показателями других посткоммунистических стран, однако официальная статистика дает неверное представление о фактическом числе действующих в стране ОГО. В соответствии с российским законодательством в категорию некоммерческих попадают слишком многие организации, а из-за несовершенных требований к представлению отчетности сложно определить процент реально активных ОГО. Несоответствия в данных, содержащихся в докладах российских и международных мониторинговых групп, еще больше затрудняют количественную оценку сектора.

Изучив выборку из организаций, представляющих пять регионов России, мы выявили ряд общих характеристик ОГО: большинство из них существует не менее десяти лет, занимается вопросами социального обеспечения, «присутствует» в интернете, чуть более чем половиной руководят женщины.

Анализ развития российского третьего сектора показывает, что наиболее заметной тенденцией последних 20 лет стало усиление контроля над ОГО со стороны государства, опасающегося внешнего влияния на общество. Посредством законодательного регулирования, схем финансирования и более тесной интеграции с государственными органами режим Владимира Путина разделил организации гражданского общества на «полезные» (или «хорошие»), поддерживаемые как партнеры государства, и «вредные» (или «плохие»), объявленные угрозой госбезопасности.

Несмотря на эти тенденции, усилившие уязвимость российских организаций гражданского общества, они продолжают активно работать. В исследовании показано, как организации разных типов реагировали на репрессивное законодательство, продолжая привлекать внимание к социально-политическим проблемам и защищая интересы людей. В заключительной части доклада сформулированы пять рекомендаций, призывающих представителей власти, спонсоров и др. признать независимость и разнообразие организаций российского гражданского общества и всерьез задуматься о том, как помочь этому важному сектору.

ВВЕДЕНИЕ

Данный доклад продолжает серию исследований ИСР в рамках проекта «20 лет под властью Путина», в котором мы стремимся раскрыть внутриполитическую динамику России: противостояние двух тенденций: ужесточения авторитаризма и развития ответных стратегий общества. Если первый доклад был посвящен протестам, представляющим собой «четкую и однозначную декларацию политических ценностей», то эта работа рассказывает о деятельности организаций гражданского общества[1], которые играют важную роль в защите частной жизни от вмешательства государства, укреплении доверительных отношений между людьми, продвижении новых социально-политических и экономических идей, распространении общественно значимой информации и создании условий для реализации личных свобод.

Насколько эффективно ОГО выполняют эти функции, во многом зависит от политической системы, в рамках которой они существуют. В любой стране мира государство обладает правом регулировать, а следовательно, формировать гражданское общество. Режим, установившийся в России в последние 20 лет, характеризуется централизацией власти, отсутствием политической конкуренции и агрессивной внешней политикой. Каждый из этих факторов отразился на развитии российских ОГО.

На протяжении первого постсоветского десятилетия правительство Бориса Ельцина никак не препятствовало, но и не содействовало развитию гражданского общества. В результате сложившийся в стране некоммерческий сектор «был слабым, раздробленным и плохо связанным с элитами и группами населениями, которые он призван представлять»[2]. С приходом к власти Путина ситуация изменилась: общество оказалось в фокусе внимания государства, что привело к усилению госрегулирования.

Так, в федеральный закон «О некоммерческих организациях» (№ 7-ФЗ)[3], принятый Государственной думой в декабре 1995 года, было внесено в общей сложности 90 поправок. Примечательно, что за первые десять лет

[1] Мы используем широкое понятие «организации гражданского общества» (ОГО) для обозначения официальных добровольческих самоорганизующихся объединений, существующих за рамками семьи, организованной политики и рынка, деятельность которых состоит в выражении, продвижении или содействии достижению целей и интересов социальных групп. Этот термин включает в себя некоммерческие организации, неправительственные организации и организации третьего сектора. Российское законодательство определяет некоммерческую организацию (НКО) как «организацию, не имеющую извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющую полученную прибыль между участниками». Это означает, что все ОГО являются некоммерческими, но не все некоммерческие организации являются ОГО (например, политические партии в России относятся к НКО, но не подпадают под наше определение ОГО, поскольку участвуют в организованной политике). Понятие «неправительственная организация» (НПО) часто используется на Западе в качестве синонима ОГО, но не вполне отражает состояние гражданского общества в России, где благотворительные организации могут частично или полностью учреждаться государством.

[2] Henderson, S. (2011). Civil Society in Russia: State Soviet Relations in the Post-Yeltsin Era. NCEEER Working Paper, p. 9. Текст (на английском): https://www.ucis.pitt.edu/nceeer/2011_824-17_Henderson.pdf

[3] Целиком текст закона доступен здесь: https://rg.ru/1996/01/24/nko-dok.html

действия закона было принято лишь десять поправок, в период с 2007 по 2016 год[4] — 67, а с 2017 года по настоящее время в закон было внесено еще 13 изменений.

Ужесточение регулирования гражданского общества привело к созданию неравных условий для развития ОГО. Путин «отдал предпочтение организациям, которые разделяют его энтузиазм по поводу строительства сильного государства, [приверженность] националистической идеологии и традиционным русским ценностям»[5], и лично курировал принятие законов и разработку схем финансирования, отвечающих его видению гражданского общества. При этом организации, работающие в сфере защиты прав человека, продвижения политических интересов (адвокации) и т. п., попали под действие карательных законов, которые затруднили им доступ к источникам финансирования, распространение информации и взаимодействие с обществом.

В результате попыток интегрировать ОГО во властную вертикаль были созданы новые посреднические институты (такие как Общественная палата), многие организации превратились в официальных поставщиков социальных услуг. Такая политика привела к разделению некоммерческого сектора на два лагеря: одних его участников государство поддерживает, а других искусственно маргинализирует.

Резкое снижение политической конкуренции[6] в последние 20 лет также отразилось на российских ОГО. Неконкурентные выборы ограничили их влияние на публичную политику, уничтожив традиционные стимулы к сотрудничеству политической элиты и общественных организаций, представляющих интересы различных социальных групп. Из-за созданных административных барьеров большинство сфер жизни в России находится вне политики и организации гражданского общества являются лишь «помощниками» государства, а не полноправными политическими акторами.

Ухудшение отношений между Россией и Западом нанесло дополнительный удар по ОГО, усилив их зависимость от государства. Законы об «иностранных агентах» и «нежелательных организациях», а также вытеснение из страны целого ряда крупных иностранных спонсоров привели к тому, что большинство форм международного сотрудничества теперь недоступны и даже потенциально опасны для активистов, а зарубежное финансирование ОГО расценивается как «иностранное вмешательство».

И все же, адаптировавшись к репрессивному законодательству, многие российские ОГО продолжили оказывать важные социальные услуги, информировать граждан о ключевых общественных проблемах и влиять на публичную политику. Как показывает наше исследование, несмотря на ужесточение государственного контроля над третьим сектором, российское гражданское общество проявляет креативность и гибкость, сохраняет свое разнообразие и жизнеспособность.

---

[4] Доклад о состоянии гражданского общества в ЕС и России в 2017 г. / Гражданский форум ЕС-Россия, 2018. С. 100. Режим доступа: https://eu-russia-csf.org/wp-content/uploads/2019/04/2018_03_16_Report_Pages.pdf

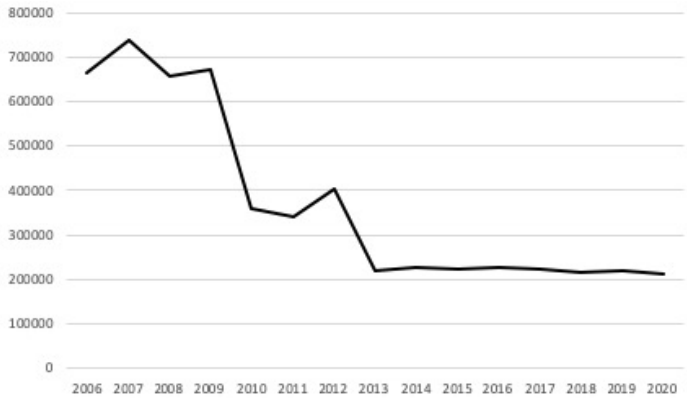
[5] Evans A. B. (2006) "Vladimir Putin's Design for Civil Society" / *Russian civil society: A critical assessment.* M.E. Sharpe: Armonk, New York, p. 149.

[6] Согласно организации Freedom House, которая относит Россию к «несвободным» странам с точки зрения соблюдения политических прав и гражданских свобод, «многопартийная система находится под строгим контролем Кремля, который допускает лишь имитацию конкуренции с доминирующей партией "Единая Россия"». См. доклад «Свобода в мире—2020». Режим доступа: https://freedomhouse.org/country/russia/freedom-world/2020

ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ЦИФРАХ

Гражданский сектор включает в себя формальные и неформальные организации, инициативные группы, движения, клубы и объединения[7], однако данный доклад посвящен официально зарегистрированным некоммерческим организациям, действующим в России. Сужение фокуса анализа удобно для исследования. Официально зарегистрированные НКО находятся в центре внимания как российского государства (которое финансирует и регулирует их деятельность), так и иностранных доноров и играют важную роль в социальном обслуживании населения.

Рисунок 1. Зарегистрированные некоммерческие организации России, 2006-2019[8]



Несмотря на узкие тематические рамки исследования, охарактеризовать российские организации гражданского общества оказалось непросто. Причина прежде всего в недостатке достоверных данных. Опрошенные нами эксперты и официальные отчеты указывают на отсутствие общедоступной исчерпывающей статистики по сектору.

«У нас нет серьезной информации о том, что из себя представляет сектор, и мы этим очень обеспокоены. Мы свой сектор не знаем», — признался собеседник ИСР, много лет работающий в этой сфере.

«Одна из проблем состоит в отсутствии точных данных, которые позволили бы нам следить за развитием гражданского общества», — подтверждает другой эксперт.

В докладе Общественной палаты за 2014 год также говорится об этой проблеме: «Единой, целостной и ежегодно обновляемой картины состояния некоммерческого сектора ... нет»[9].

Недостаток данных объясняется тремя взаимосвязанными причинами: 1) закрепленной в законе классификацией НКО; 2) чрезмерным государственным контролем; 3) отсутствием единых требований к представлению отчетности.

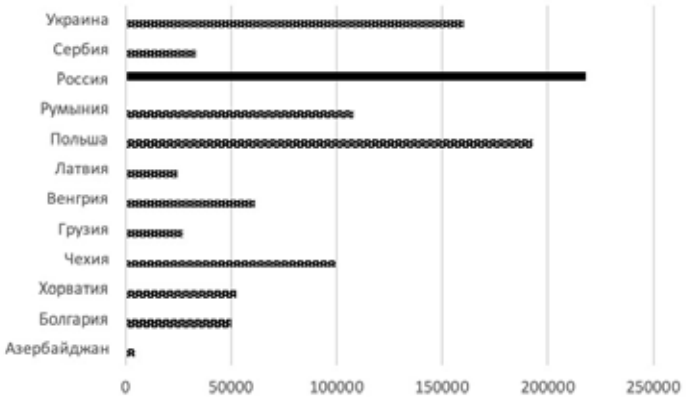
[7] Агентство США по международному развитию определяет ОГО как «любые организации, формальные или неформальные, которые не входят в государственный аппарат, не распределяют прибыль между своими руководителями или учредителями, являются самоуправляемыми и добровольными формированиями. Под это определение подпадают как членские (представляют интересы учредителей), так и общественные организации (защищают интересы общественных групп)». См. Индекс устойчивости ОГО Центральной и Восточной Европы, 2014, с. 255. Режим доступа: https://www.usaid.gov/europe-eurasia-civil-society/2014

[8] Данные взяты из годовых отчетов Министерства юстиции России (2012–2019 гг., за исключением 2014 и 2016 гг.) и Общественной палаты (2006–2019 гг.).

[9] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2014. Режим доступа: https://www.oprf.ru/documents/1151/2169/

В соответствии с российским законодательством в категорию некоммерческих попадают слишком многие организации, поэтому обозначать этим понятием все ОГО не вполне правомерно. Согласно Гражданскому кодексу РФ все юридические лица делятся на коммерческие и некоммерческие. Последние не нацелены на извлечение прибыли и не распределяют полученную прибыль между участниками организации. В результате такого разделения к НКО отнесены товарищества собственников недвижимости, государственные учебные заведения, политические партии, адвокатские палаты и коллегии и даже госкорпорации («Росатом», «Ростех», Внешэкономбанк и др.).

Рисунок 2. Число зарегистрированных НКО в России и других странах мира[10]



Министерство юстиции ведет реестр НКО и является основным источником справочной информации для докладов, исследований и аналитических материалов о гражданском обществе в России. При этом лишь часть организаций, традиционно причисляемых к ОГО (то есть неправительственным организациям, стремящимся «способствовать переменам, необходимым для решения конкретных социальных проблем, и тем самым вносить свой вклад в общественное благо»[11]), включена в этот реестр. Помимо классических ОГО, занимающихся правозащитной или благотворительной деятельностью, в него входят профсоюзы, политические партии, нотариальные и торгово-промышленные палаты.

Отсутствие четких юридических различий между разными типами некоммерческих организаций лишь часть проблемы. Надзор за деятельностью ОГО осуществляет целый ряд министерств и органов государственной власти федерального, регионального и местного уровней, что еще больше усложняет составление полного статистического портрета некоммерческого сектора. Кроме того, несмотря на обилие нормативных требований, небольшие НКО освобождены от обязанности предоставлять отчетность в Министерство юстиции. Некоммерческим организациям, которые не имеют зарубежных источников финансирования и за год получили поступления на общую сумму не более 3 млн рублей, достаточно для сохранения своего юридического статуса подать в министерство уведомление о продолжении деятельности. В результате выявить число реально действующих НКО крайне сложно.

Также известно, что Минюст может удалять из открытых источников информацию об ОГО по политическим мотивам, еще больше искажая статистическую картину. Так, в 2017 году

[10] Индекс устойчивости организаций гражданского общества / Агентство США по международному развитию, 2019. Режим доступа: https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-csosi-2018-report-europe-eurasia.pdf

[11] Moser E., Skripchenko A. (2018) Russian NGOs and Their Struggle for Legitimacy in the Face of the "Foreign Agents" Law: Surviving in Small Ecologies. *Europe-Asia Studies,* 70(4), p. 593.

обнаружилось, что с сайта ведомства были удалены годовые отчеты всех НКО вплоть до 2014 года[12]. Сообщалось, что эти документы использовались Фондом борьбы с коррупцией Алексея Навального в расследовании об элитной недвижимости Дмитрия Медведева: тогда ФБК выяснил, что связанные с премьером некоммерческие фонды не сдают отчетность. Как только общественно значимая информация стала использоваться против власти, она была удалена из открытого доступа.

На момент подготовки этого доклада (сентябрь 2020 года) в реестре Министерства юстиции числилось 211035 зарегистрированных некоммерческих организаций. В середине 2000-х их число превышало 700 тыс., в последующие годы оно резко сократилось и на протяжении последних семи лет составляет немногим более 200 тыс. Судя по этому показателю, объем гражданского сектора в России сопоставим с другими бывшими коммунистическими странами, такими как Польша (193 тыс. зарегистрированных организаций) и Украина (160 тыс.), однако значительно меньше, чем в США (1,5 млн). По общему мнению наблюдателей и экспертов, лишь 10-20% организаций, официально зарегистрированных в России, действительно активны.

В процессе сбора информации для этого доклада мы обнаружили несоответствия в данных, содержащихся в российских и международных отчетах. Так, в ежегодном докладе Общественной палаты со ссылкой на Росстат утверждается, что в 2008 году число зарегистрированных НКО в России составило 655,4 тыс.[13]. Авторы доклада, подготовленного в том же 2008 году по заказу Агентства США по международному развитию, называют другую цифру (ссылаясь на данные Минюста России) — 217 тыс. организаций.[14]

Определить, чья оценка более точна, не представляется возможным: в отчетах Росстата не указано общее число НКО, зарегистрированных в конкретный год (в них перечислены определенные виды организаций, такие как общественные объединения), тогда как ежегодные отчеты Минюста охватывают лишь последние десять лет. Однако даже использование одного источника информации не может гарантировать точность данных. К примеру, в докладе Общественной палаты за 2012 год говорится, что число зарегистрированных НКО выросло с 380 тыс. до 402 тыс., при этом в предыдущем отчете ведомства (за 2011 год) фигурирует цифра 343 тыс. Опрошенные нами эксперты сходятся во мнении, что официальная статистика плохо отражает реальное число и активность зарегистрированных в России организаций гражданского общества.

[12] Минюст удалил с сайта все отчеты НКО после обвинений в адрес фондов, связанных с Медведевым // Медиазона. 2017. 31 марта. Режим доступа: https://zona.media/news/2017/31/03/minust-pomog

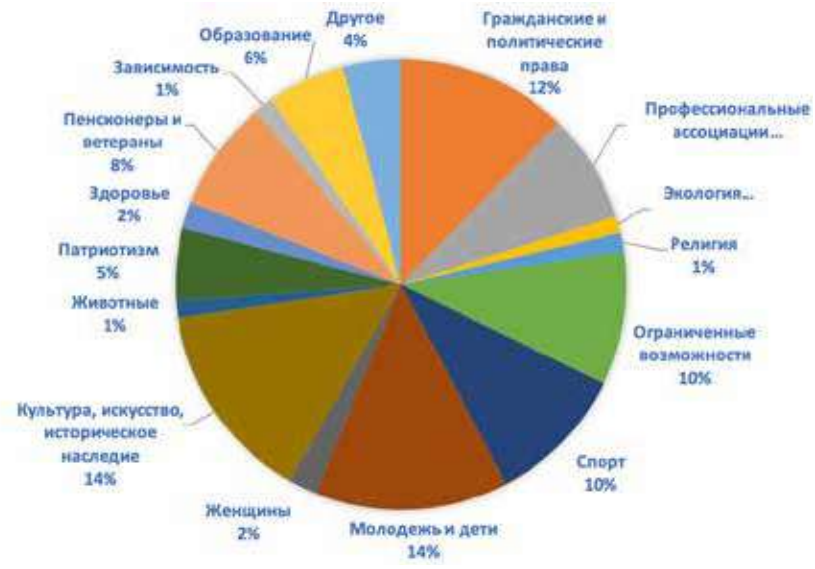
[13] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2008. С. 42. Режим доступа: https://www.oprf.ru/files/Doklad-OPRF-2008.pdf

[14] Индекс устойчивости НПО Центральной и Восточной Европы и Евразии / Агентство США по международному развитию, 2008. С. 193. Режим доступа: https://csogeorgia.org/storage/app/uploads/public/5ce/fa5/207/5cefa5207eabd544114963.pdf

СПЕЦИФИКА ОГО: АНАЛИЗ ДАННЫХ ПО ПЯТИ РЕГИОНАМ

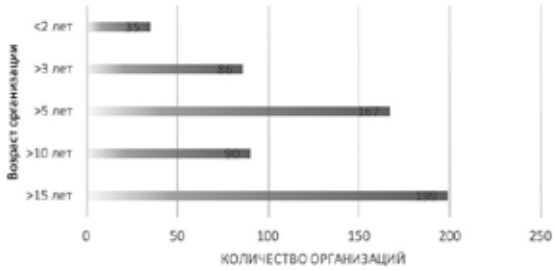
Помимо открытых статистических данных, проанализированных в предыдущей части доклада, мы собрали информацию о 577 ОГО, действующих в пяти регионах России (Ханты-Мансийском автономном округе, Хабаровском крае, Новгородской, Самарской и Пензенской областях). Выборка, составляющая приблизительно 10% от общего числа организаций в этих регионах, позволила составить представление о деятельности и характерных особенностях российских ОГО.

Рисунок 3. Сферы деятельности ОГО



Как показывает рисунок 3, значительная часть организаций в нашей выборке — 46% — специализируется на социальном обслуживании граждан: реализует проекты, ориентированные на детей и молодежь, оказывает помощь ветеранам, пенсионерам и людям с ограниченными возможностями, содействует развитию культуры и искусства. 12% ОГО работают в сфере защиты прав человека (включая права заключенных) и развития гражданского общества — несмотря на репрессивный характер действующего законодательства. Хотя экономические и правовые условия их деятельности нельзя назвать благоприятными, 50% организаций в нашей выборке существуют десять и более лет.

Рисунок 4. Продолжительность работы ОГО



Опрошенные нами эксперты и практики отмечают, что большинство ОГО в России «присутствуют» в интернете, что помогает им эффективнее информировать общество о своей работе и делает их более доступными для исследователей. Организации из нашей выборки подтверждают это наблюдение. Нам удалось найти адреса электронной почты 77% организаций, у 65% имеются активные и регулярно обновляемые сайты. В руководстве ОГО в целом наблюдается гендерный баланс: 54% директоров организаций — женщины.

КАК ГОСУДАРСТВО УСИЛИВАЛО КОНТРОЛЬ НАД ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

В ходе интервью с экспертами и практиками мы попросили их назвать важнейшие тенденции, определившие развитие российского некоммерческого сектора в последние двадцать лет. В большинстве случаев наши собеседники отметили превращение гражданского общества в объект повышенного внимания и контроля со стороны государства.

В 1990-е годы власти практически не проявляли интереса к некоммерческому сектору, и он, по выражению одного из респондентов, «рос, как трава», без всякой государственной поддержки и ограничений. С приходом Путина ситуация изменилась: государство попыталось взять ОГО «под свой контроль» и «опеку», «направить» их развитие в нужное русло и «выбрать среди них победителей и проигравших». Шаги в этом направлении предпринимались еще во время первого президентского срока Путина: по воспоминаниям наших собеседников, на Гражданском форуме в 2001 году была озвучена идея создания министерства гражданского общества (ее продвигал замглавы администрации президента и автор концепции «суверенной демократии» Владислав Сурков), которое бы руководило деятельностью ОГО. Однако первоочередной задача «приручить» третий сектор стала несколькими годами позже — в связи с событиями внутри и за пределами страны.

«Цветные революции» в Грузии (2003), Украине (2004) и Кыргызстане (2005), приведшие к смене политических режимов и осуществленные при активном участии международных организаций[15], серьезно насторожили российские власти. Последовавшие позднее «арабская весна», внутрироссийские массовые протесты против фальсификаций на выборах[16] в 2011-2012 годах и украинский Евромайдан в 2014-м еще больше подогрели опасения Кремля по поводу потенциала ОГО. За десять лет гражданское общество превратилось в серьезную политическую угрозу действующему режиму.

В ответ на эти вызовы Кремль разработал стратегию, определившую три основных направления политики в отношении гражданского общества: законодательное регулирование, госфинансирование и более тесная интеграция некоммерческих организаций с государственными органами. По оценке опрошенных экспертов, главным последствием ее реализации стало разделение российских ОГО на «хорошие» и «плохие».

Если деятельность «хороших» организаций — тех, что занимаются охраной здоровья, развитием образования, спорта и культуры, — всячески поощряется государством (как законодательно, так и финансово), то деятельность «плохих» — работающих в таких конфликтных сферах, как экоактивизм, правозащита, права сексменьшинств, феминизм, — включая их до-

[15] Подробнее о роли международных организаций гражданского общества в «цветных революциях» см. Bunce V., Wolchik S. (2011) *Defeating Authoritarian Leaders in Postcommunist Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

[16] О протестах 2011-2012 гг. см. доклад ИСР «Россия под властью Путина: 20 лет протестов». Режим доступа: https://putin20.imrussia.org/rus/#report

ступ к источникам финансирования и контакты с обществом, строго ограничена[17]. В целом такая политика направлена на формирование гражданского сектора, который работал бы на укрепление государства.

Как видно из таблицы 1, нормативно-правовая база, регулирующая работу ОГО в России, претерпела за последние 20 лет серьезные изменения. Особенно пристальное внимание в законодательстве уделяется иностранному финансированию и политической деятельности.

Ограничение иностранного финансирования

Впервые зарубежное финансирование ОГО стало предметом строгого государственного регулирования в 2006 году. Тогда в действующее законодательство был внесен ряд изменений (закон № 18-ФЗ), которые не только ужесточили порядок регистрации ОГО, но и ввели строгие требования, связанные с уведомлением о финансировании из иностранных источников[18]. Смысл поправок объяснил сам Путин: «Лично меня ... беспокоит только одно. Я всегда буду бороться против того, чтобы иностранные правительства финансировали политическую деятельность в нашей стране»[19].

В 2012 году российское законодательство фактически приравняло иностранное финансирование к вмешательству во внутренние дела России и серьезно ограничило доступ российских ОГО к зарубежному капиталу. В том же году был принят так называемый закон об «иностранных агентах», который обязал некоммерческие организации, получающие деньги из-за рубежа и участвующие в «политической деятельности», регистрироваться в Минюсте в качестве «иноагентов». При этом содержащееся в законе определение понятия «политическая деятельность» (проведение политических акций в целях воздействия на принятие госорганами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также участие НКО в формировании общественного мнения) было слишком расплывчато, что практически лишило финансируемые из-за рубежа ОГО возможности продвигать социально-политическую повестку[20].

Впоследствии это понятие было уточнено, и к политической деятельности стали относиться: организация публичных акций и собраний, проведение социологических исследований и распространение оценок решений и политики госорганов[21]. Комментируя этот закон, Путин отметил: «Ни у кого нет монополии на

[17] См. Bogdanov E., Cook L. J., Kulmala M. (2018) The Carrot or the Stick? Constraints and Opportunities of Russian CSO Policy. *Europe-Asia Studies*, 70(4): 501-513.

[18] Обсуждение закона см. в Crotty J., Hall S. M., Ljubownikow S. (2014) Post-Soviet Civil Society Development in the Russian Federation: The Impact of the NGO Law. *Europe-Asia Studies*, 66(8): 1253-1269.

[19] Цит. по Kamhi A. (2006) The Russian NGO Law: Potential Conflict with International, National, and Foreign Legislation. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 9(1). Режим доступа: https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/the-russian-ngo-law-potential-conflicts-with-international-national-and-foreign-legislation#_edn18

[20] Федеральный закон от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ: «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Российская газета, 23 июля 2012. Режим доступа: https://rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html

[21] Понятие «политическая деятельность» разъясняется в п. 6 ст. 2 закона об «иностранных агентах». См. Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона "Об общественных объединениях" и статью 2 Федерального закона "О некоммерческих организациях"». http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=198862&fld=134&dst=100012&rnd=214990.653339439526806&#07435807978485558

Замдиректора «Голос» Григорий Мелькоянц на пресс-конференции в офисе организации в апреле 2013 года. Министерство юстиции обвинило «Голос» в нарушении закона о деятельности НКО (отказе зарегистрироваться в качестве «иностранного агента»). Фото: Александр Земляниченко / AP.

право говорить от имени всего российского общества, тем более у структур, управляемых и финансируемых из-за рубежа, а значит, неизбежно обслуживающих чужие интересы»[22].

Неудивительно, что организации, деятельность которых связана с оценкой состояния политической системы и защитой прав человека, первыми пострадали от нового закона. В их числе движение в защиту прав избирателей «Голос», независимая исследовательская организация «Левада-центр», правозащитный центр «Мемориал». По словам одного из собеседников ИСР, из 188 организаций, внесенных на данный момент в реестр «иностранных агентов», *«большинство составляют различные правозащитные организации».*

С принятием в 2015 году закона о «нежелательных организациях» (№ 129-ФЗ) месседж государства о том, что иностранные ОГО наносят вред России, стал еще более четким. Закон позволяет запрещать на территории России деятельность иностранных организаций, которые Генпрокуратура признает «представляющими угрозу основам конституционного строя РФ, обороноспособности или безопасности государства»; их руководителям и сотрудникам может грозить административная и уголовная ответственность.

«Иностранные организации действуют в силу различных мотиваций, по разным причинам <...> вредят России»[23] , — пояснил автор законопроекта депутат Александр Тарнавский. На сегодняшний день 29 организаций признаны в России «нежелательными», в том числе Национальный фонд демократии, Атлантический совет, Германский фонд Маршалла Соединенных Штатов, фонд «Открытое общество» (Фонд Сороса)[24]. Институт современной России был включен в этот список в апреле 2017 года[25].

Законы об «иностранных агентах» и «нежелательных организациях» позволили режиму Путина не только приравнять зарубежное финансирование к иностранному вмешательству во внутренние дела России, но и

[22] Elder M. "Russia raids human rights groups in crackdown on 'foreign agents'" // The Guardian, March 27, 2013. Режим доступа: https://www.theguardian.com/world/2013/mar/27/russia-raids-human-rights-crackdown

[23] "Russia targets 'undesirable' foreign organizations" // BBC, 15 May 2015. Режим доступа: https://www.bbc.com/news/world-europe-32751797

[24] Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации / Министерство юстиции Российской Федерации. Режим доступа: https://minjust.gov.ru/ru/documents/7756/

[25] ИСР был признан «нежелательной организацией» наряду с британскими подразделениями организации «Открытая Россия», спонсируемой Михаилом Ходорковским. См.: Берг Е. Генпрокуратура признала «Открытую Россию» «нежелательной организацией. Что теперь с ней будет? // Медуза, 26 апреля 2017. Режим доступа: https://meduza.io/feature/2017/04/26/genprokuratura-priznala-otkrytuyu-rossiyu-nezhelatelnoy-organizatsiey-chto-teper-s-ney-budet

ФОНД ПРЕЗИДЕНТСКИХ ГРАНТОВ «ОТДАЕТ ПРИОРИТЕТ ФИНАНСИРОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИЙ, ЗАНИМАЮЩИХСЯ УДОВЛЕТВОРЕНИЕМ СОЦИАЛЬНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ ГРАЖДАН, В ПЕРВУЮ ОЧЕРЕДЬ ПОДДЕРЖКОЙ ДЕТЕЙ-ИНВАЛИДОВ, СИРОТ, БОРЬБОЙ С НАРКОМАНИЕЙ И РЕФОРМИРОВАНИЕМ МЕДИЦИНЫ»

утвердиться в качестве единственного арбитра, решающего, кто вправе участвовать в политике. Ярлык «иностранный агент» вызвал ассоциации со «шпионами» советского времени, а его применение в отношении организаций, защищающих права и интересы различных социальных групп, поставило под сомнение законность любых попыток добиться социально-политических изменений в стране[26]. Широкое толкование понятия политической деятельности вынудило многие организации заняться самоцензурой. «Страх получить клеймо "иностранного агента" заставил российские НПО задуматься о том, может ли их деятельность рассматриваться как политическая. <...> Закон об "иностранных агентах" представляет собой проблему в психологическом плане»[27], — отмечается в одном из недавних исследований.

В результате за последние десять лет большинство крупнейших иностранных спонсоров ОГО были выдворены из страны или сами приняли решение закрыть свои российские отделения. Среди них Агентство США по международному развитию (с 1992 года выделило на программы в России 2,6 млрд долларов[28]), фонд «Открытое общество» (за 30 лет инвестировал 1 млрд долларов в российскую науку, образование и культуру[29]), Фонд Макартуров и Фонд Чарльза Стюарта Мотта.

Поощрение «хороших» ОГО

В то время как зарубежное финансирование гражданского общества сократилось и было признано сомнительным, заметно увеличилось государственное финансирование. В середине 1990-х в регионах России стали проводиться конкурсы на получение грантов, которые впоследствии были преобразованы Министерством экономического развития в две программы поддержки социально ориентированных ОГО (действовали с 2011 по 2016 год).

На федеральном уровне ОГО с 2007 года получают финансовую поддержку в виде президентских грантов. Первоначальную грантовую программу, хотя она и распределяла значительную сумму денег (33 млн долларов в 2007-2010 годах), критиковали за отсутствие прозрачности и концентрацию грантов в Мо-

[26] Николаев С. (2017) Быть «иноагентом» в России: клеймо «шпиона» и работа под давлением // Голос Америки. 21 ноября. Режим доступа: https://www.golos-ameriki.ru/a/russia-foreign-agent-law/4127928.html

[27] Javeline D., Lindemann-Komarova S. (2020) Financing Russian Civil Society. *Europe-Asia Studies*, 72 (4): p. 653.

[28] Mohammed A. "USAID mission in Russia to close following Moscow decision" // Reuters, 18 September 2012. Режим доступа: https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-aid/usaid-mission-in-russia-to-close-following-moscow-decision-idUSBRE88H11E20120918

[29] Что сделал Фонд Сороса в России // Meduza. 2015. 1 декабря. Режим доступа: https://meduza.io/feature/2015/12/01/chto-sdelal-fond-sorosa-v-rossii

скве[30]. В 2017 году после серьезной реформы программу перезапустили под эгидой недавно созданного Фонда президентских грантов. По мнению большинства наблюдателей, в обновленном формате процесс рассмотрения заявок на предоставление гранта стал более эффективным и честным. На сегодняшний день общая сумма выданных грантов составляет более 245 млн долларов[31].

Несмотря на увеличившийся объем госфинансирования, ряд опрошенных нами экспертов и практиков выразили озабоченность по поводу его новых схем. Один из респондентов ИСР назвал целью господдержки «одностороннее развитие [некоммерческого] сектора в интересах государства». Эксперт по социально ориентированным ОГО посетовал на усиление зависимости организаций от государства:

«Государственное финансирование ограничивает круг вопросов, которыми они могут заниматься».

Еще один собеседник ИСР отметил, что организации, использующие государственные средства, подвергаются более тщательным проверкам и контролю:

«Вы ставите свою организацию под угрозу. <...> Если кто-то решит, что вы перешли ему дорогу, чиновники могут использовать [полученные вами] государственные деньги как инструмент, как оружие против вас».

Эти наблюдения подтверждаются результатами недавно опубликованных исследований ОГО — получателей президентских грантов. Авторы одного из них пришли к выводу, что Фонд президентских грантов «отдает приоритет финансированию организаций, занимающихся удовлетворением социальных потребностей граждан, в первую очередь поддержкой детей-инвалидов, сирот, борьбой с наркоманией и реформированием медицины»[32]. В другой научной работе отмечается, что в трети успешных заявок на гранты, поданных в период с 2013 по 2016 год, использовалась военно-патриотическая лексика, отражающая «государственный консервативный дискурс»[33]. Таким образом, несмотря на равные условия подачи заявок на конкурс, у таких ОГО шансы получить господдержку выше.

Сотрудничество с лояльными ОГО

Помимо увеличения госфинансирования, российские власти предприняли шаги, чтобы обеспечить более тесное взаимодействие государства и ОГО. Одним из них стало создание в 2005 году нового консультативного органа — Общественной палаты. Назначение членов палаты контролируется администрацией президента, и, хотя в ее функции входит проведение экспертизы законопроектов федерального и регионального значения, она может делать это только по запросу правительства[34]. По мнению экспертов, Общественная палата отражает «представление Путина о гражданском обществе как аполитичном, более или менее сплоченном собрании известных общественных деятелей, работающих над

[30] Laruelle M., Howells L. (2020) Ideological or Pragmatic? A Data-Driven Analysis of the Russian Presidential Grant Fund. *Russian Politics*, 5: p. 39.
[31] Там же. С. 40.
[32] Там же. С. 31.
[33] Fröhlich C., Skokova Y. (2020) Two for One: Public Welfare and Regime Legitimacy Through State Funding for CSOs in Russia. *Voluntas*: *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations,* 31(4): 698-709.
[34] Chebankova E. (2012) State-sponsored civil society in Russia: systemic integration or 'war of position'? *East European Politics*, 28(4): p. 399.

Кремль продвигает некоммерческие организации, ориентированные на оказание социальных услуг, путем предоставления им госфинансирования и различных субсудий. Работа СОНКО практически полностью сосредоточена на вопросах образования, здравоохранения, культуры и т.п. Фото: Александр Кондратюк / Sputnik via AP.

повышением эффективности государственного управления»[35].

Другой пример государственной инициативы, связанной с гражданским обществом, — молодежное движение «Наши», основанное в 2005 году протеже Владислава Суркова Василием Якеменко. Позиционируя себя как антифашистское националистическое прокремлевское движение, «Наши» на пике своего развития в 2008 году насчитывали 300 тыс. участников и 50 региональных отделений и принимали десятки тысяч человек в своих летних лагерях[36].

Поддержка «общественно полезных» ОГО

Еще одна составляющая политики Кремля в отношении гражданского общества — стимулирование деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО). Согласно поправкам, внесенным в закон «О некоммерческих организациях» в 2010 году, к СОНКО относятся организации, работающие в таких областях, как образование, здравоохранение, культура, искусство, подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, оказание юридической помощи, содействие духовному развитию личности и др.[37] Они официально признаны «приоритетными получателями» госфинансирования[38], и за последние десять лет для них была создана комплексная система бюджетных субсидий[39]. Принципы государственной поддержки СОНКО, многие из которых характерно аполитичны, согласуются

[35] Richter J. (2009) Putin and the Public Chamber. *Post-Soviet Affairs*, 25(1): p. 42.

[36] Hemment J. (2012) Nashi, Youth Voluntarism, and Potemkin NGOs: Making Sense of Civil Society in Post-Soviet Russia. *Slavic Review*, 71(2): 234-260.

[37] Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. N 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» // Российская газета, 7 апреля 2010. Режим доступа: https://rg.ru/2010/04/07/nko-dok.html

[38] Skokova Y., Pape U., Krasnopolskaya I. (2018) The Non-profit Sector in Today's Russia: Between Confrontation and Co-optation. *Europe-Asia Studies*, 70(4): p. 543.

[39] Эти организации получают субсидии от Минэкономразвития, Минздрава и Минтруда. См. Benevolenski V. B. (2014) Tools of Governance for Support of SONPOs in Russia: In Search of Cross-Sector Cooperation in the Delivery of Social Services. National Research University Higher School of Economics Basic Research Program Working Papers, 17/PA/2014. P. 9. Режим доступа: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2487094 Им также предоставляются преимущества при проведении госзакупок. Согласно закону, принятому в 2014 году (№. 44-ФЗ), не менее 15% совокупного годового объема закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд должно осуществляться у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

как с советской практикой, так и с идеологией современного режима, утверждающей приоритет социальных и экономических прав над гражданскими и политическими[40].

В 2016 и 2017 годах были приняты законы, которые возложили на СОНКО часть обязанностей по социальному обслуживанию населения, введя новый статус для НКО — «исполнитель общественно полезных услуг»[41]. Помимо бюджетных субсидий, эти организации могут претендовать на владение и пользование государственным и муниципальным имуществом, получение долгосрочных грантов, а также на бесплатное эфирное время и печатную площадь в государственных и муниципальных СМИ.

В последние годы число зарегистрированных СОНКО, имеющих статус исполнителей общественно полезных услуг, быстро растет. На момент подготовки этого доклада (август 2020 года) их насчитывалось 542 (в июле 2019 года — 273).

Государственная поддержка социально ориентированных НКО как таковая не противоречит демократическим принципам. Сотрудничество государства и гражданского общества в социальной сфере — общемировое явление. Однако в России поощрение СОНКО сочетается с репрессиями в отношении правозащитных организаций, а также с риторикой властей, стремящихся сверху предписать назначение и функции гражданского общества. Такой подход нацелен на превращение гражданского общества в удобного партнера власти.

[40] Bindman E. (2015) The state, civil society and social rights in contemporary Russia. *East European Politics*, 31(3): 342-360.

[41] 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» // Российская газета, 8 июля 2016. Режим доступа: https://rg.ru/2016/07/08/nko-dok.html

ЗАКОНЫ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (ОГО) В РОССИИ

ЗАКОН	ГОД	ВЛИЯНИЕ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОГО	ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ
Гражданский кодекс	1994	**Нейтральное**	Разделяет некоммерческие организации на корпоративные (учредители приобретают право членства) и унитарные (учредители не становятся участниками организации и не приобретают в ней права членства)
Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (№ 7-ФЗ)	1995	**Нейтральное**	Устанавливает различные формы ОГО: государственные корпорации и компании, фонды, некоммерческие партнерства, объединения и др.; регулирует процедуру создания, деятельность и реорганизацию ОГО
Федеральный закон «Об общественных объединениях» (№ 82-ФЗ)	1996	**Нейтральное** (хотя требование повторной регистрации привело к ликвидации значительного числа — до 50% — ранее зарегистрированных организаций)	Вводит требование государственной регистрации ОГО. Регистрация необходима также для открытия счета в банке, владения или аренды недвижимости и найма сотрудников. Согласно этому закону зарегистрированные до 1995 года ОГО обязаны пройти повторную регистрацию до июня 1999 года
В МАРТЕ 2000 ГОДА ВЛАДИМИР ПУТИН ИЗБРАН ПРЕЗИДЕНТОМ РОССИИ			
Реформа Налогового кодекса	2001	**Отрицательное**	Реформа отменяет большинство условий освобождения ОГО от уплаты налога. По-прежнему не облагаются налогом гранты, но только в области культуры, искусства, защиты окружающей среды, образования и научных проектов

«ЦВЕТНЫЕ РЕВОЛЮЦИИ» ПРИВОДЯТ К СМЕНЕ РЕЖИМОВ В ГРУЗИИ (2003), УКРАИНЕ (2004) И КЫРГЫЗСТАНЕ (2005)			
Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» (№ 32-ФЗ)	2005	**Отрицательное**	Закон учреждает федеральную Общественную палату — институт, призванный выступать посредником в отношениях между государством и ОГО: проводить экспертные оценки федерального и регионального законодательства, осуществлять мониторинг гражданского общества и выступать гарантом свободы слова
Поправки к четырем действующим законам, регулирующим деятельность ОГО, включая закон «О некоммерческих организациях» (№ 18-ФЗ)	2006	**Отрицательное** (закон был подвергнут резкой критике со стороны российских и международных ОГО, а также руководства ЕС и США. Многие восприняли данные поправки как реакцию российских властей на предполагаемое «иностранное вмешательство» через ОГО во внутренние дела страны)	Вводят новые и расширенные требования к регистрации, отчетности и учредителям ОГО; ограничивают членство в ОГО и их доступ к иностранному финансированию, а также деятельность иностранных организаций на территории России; расширяют надзорные полномочия государства
В МАРТЕ 2008 ГОДА ДМИТРИЙ МЕДВЕДЕВ ИЗБРАН ПРЕЗИДЕНТОМ РОССИИ.			
Указ президента Российской Федерации № 724	2008	**Нейтральное**	Передает ответственность за регистрацию ОГО от Федеральной службы государственной регистрации Министерству юстиции
Поправки к федеральному закону «О некоммерческих организациях» (№ 170-ФЗ)	2009	**Положительное**	Сокращают перечень оснований для отказа в государственной регистрации ОГО; отменяют формальные требования к отчетности малых ОГО; уменьшают частоту аудиторских проверок
Постановление правительства Российской Федерации № 485	2009	**Отрицательное**	Сокращает число организаций, обладающих правом выдавать российским ОГО не облагаемые налогами гранты, со 101 до 12; исключает все иностранные ОГО из списка одобренных организаций. Гранты, полученные от организаций, не состоящих в этом списке, облагаются налогом в 24%

Поправки к федеральному закону «О некоммерческих организациях» (№ 40-ФЗ	2010	**Положительное**	Создают категорию социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО), деятельность которых направлена на решение социальных проблем. Эти и последующие поправки определяют 18 сфер деятельности СОНКО, такие как: оказание юридической помощи, медицинская и социальная реабилитация, подготовка к чрезвычайным ситуациям, сохранение культуры, продвижение патриотических идей, науки, спорта, духовного развития, искусства, образования, профилактика общественно опасного поведения
Постановление правительства РФ № 713	2011	**Положительное**	Устанавливает два способа финансирования СОНКО Министерством экономического развития: 1) прямое финансирование через конкурсные гранты; 2) непрямое финансирование через предоставление субсидий регионам, которые сами распоряжаются грантами для поддержки СОНКО
СОБЫТИЯ «АРАБСКОЙ ВЕСНЫ»: ПРОТЕСТЫ ПРОТИВ ДЕЙСТВУЮЩИХ РЕЖИМОВ И ПОСЛЕДОВАВШИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПЕРЕМЕНЫ В ТУНИСЕ, ЕГИПТЕ, ЙЕМЕНЕ И СИРИИ			
МАССОВЫЕ ПРОТЕСТЫ В РОССИИ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ, КОТОРЫЕ ПРОДОЛЖАЮТСЯ С ДЕКАБРЯ 2011-ГО ПО МАЙ 2012 ГОДА; ИЗБРАНИЕ ВЛАДИМИРА ПУТИНА НА ТРЕТИЙ ПРЕЗИДЕНТСКИЙ СРОК В МАРТЕ 2012 ГОДА			
Реформа Налогового кодекса	2012	**Положительное**	Частным лицам разрешено совершать благотворительные взносы, не превышающие 25% их налогооблагаемого дохода
В ДЕКАБРЕ 2012 ГОДА КОНГРЕСС США ПРИНИМАЕТ «ЗАКОН МАГНИТСКОГО», ВВОДЯЩИЙ ПЕРСОНАЛЬНЫЕ САНКЦИИ ПРОТИВ РЯДА РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН			
Так называемый «закон Димы Яковлева» — федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (№ 272-ФЗ)	2012	**Отрицательное**	Наделяет правительство полномочиями приостанавливать деятельность любой ОГО, получающей финансирование от американских граждан или организаций и занимающейся «политической деятельностью» на территории РФ. Также запрещает лицам с двойным гражданством России и США становиться членами российских ОГО или участвовать в их управлении. Наибольшую огласку закон получил в связи с введенным запретом на усыновление российских детей гражданами США

Так называемый закон об «иностранных агентах» — поправки к Уголовному кодексу, законам «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (№ 121-ФЗ)	2012	**Отрицательное**	Вводит требование регистрации в качестве «иностранных агентов» для всех организаций, участвующих в «политической деятельности» и получающих иностранное финансирование. Понятие «политическая деятельность» определяется правительством, оно же оценивает, участвует организация в такой деятельности или нет. Организации, включенные в список «иностранных агентов», обязаны проходить внеплановые проверки, предоставлять ежеквартальные отчеты о своей работе, указывать свой статус как «иностранного агента» во всех материалах
Постановление правительства РФ № 1478	2012	**Положительное**	Вводит руководящие указания для СОНКО по использованию нежилой государственной собственности бесплатно либо за сниженную арендную плату
Федеральный закон «О бухгалтерском учете» (№ 402-ФЗ)	2013	**Отрицательное**	Запрещает руководителям ОГО вести бухгалтерский учет в собственной организации и обязывает их нанимать независимых бухгалтеров или бухгалтерские фирмы вне зависимости от доходов организации. С точки зрения бухгалтерии закон рассматривает все ОГО как крупные бизнесы, при этом руководителям малых и средних бизнесов позволяет самим вести бухучет
РЕВОЛЮЦИОННЫЕ СОБЫТИЯ ЕВРОМАЙДАНА В НОЯБРЕ 2013 — ФЕВРАЛЕ 2014 ГОДА ПРИВОДЯТ К СМЕНЕ РЕЖИМА В УКРАИНЕ			
В МАРТЕ 2014 ГОДА РОССИЯ АННЕКСИРУЕТ КРЫМ			
Реформа Гражданского кодекса	2014	**Отрицательное**	Поправки к Гражданскому кодексу влияют как на процедуры регистрации ОГО, так и на деятельность организаций. Процедура регистрации становится более сложной и длительной, регистрационные пошлины растут
Поправки к федеральному закону «О некоммерческих организациях»	2014	**Отрицательное**	Регистрация организации в качестве «иностранного агента» по-прежнему осуществляется Министерством юстиции, но без соответствующего судебного постановления. Расширен список причин, по которым ОГО могут быть подвергнуты внеплановым проверкам

Так называемый закон о «нежелательных организациях» — федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (№ 129-ФЗ)	2015	**Отрицательное**	Закон наделяет Генеральную прокуратуру полномочиями признавать любую иностранную или международную неправительственную организацию «нежелательной» на территории России под предлогом, что она «представляет угрозу основам конституционного строя РФ, обороноспособности страны или безопасности государства». Деятельность подобной организации запрещается на территории России; лица, участвующие в деятельности такой организации, могут быть подвергнуты административному и уголовному преследованию
Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (№ 44-ФЗ)	2015	**Положительное**	Не менее 15% совокупного годового объема закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд должно осуществляться у субъектов малого предпринимательства и СОНКО
Поправки к федеральным законам «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях» (№ 34-ФЗ)	2015	**Положительное**	Регулируют процедуру исключения организаций из реестра «иностранных агентов»
Поправки к закону «О некоммерческих организациях» (№ 287-ФЗ)	2016	**Положительное**	Вводится новый статус для социально ориентированных ОГО — «исполнитель общественно полезных услуг». Такие организации имеют право на государственные субсидии, налоговые льготы и другие формы поддержки. Статус предоставляется сроком на два года. Процедура регистрации «исполнителей общественно полезных услуг» была упрощена в 2017 году. Также были разрешены упоминания СОНКО в СМИ, что ранее считалось бесплатной рекламой

КАК ОГО БОРЮТСЯ ЗА СУБЪЕКТНОСТЬ И ВЛИЯНИЕ

Юрист Павел Чиков, член Совета по развитию гражданского общества и правам человека при президенте РФ (до 2019 года), в марте 2013 года рассказал журналистам об обысках, прошедших в более 2000 ОГО, включая возглавляемую им организацию — правозащитную группу «Агора». Чиков связал обыски с речью Владимира Путина, в которой российский президент призвал спецслужбы обратить внимание на НКО, получавшие иностранное финансирование. Фото: Александр Земляниченко / AP.

Опрошенные нами эксперты сходятся во мнении, что государство усилило контроль над гражданским обществом. Однако многие подчеркивают, что при этом ОГО сохранили свою динамичность, субъектность и способность быстро реагировать на текущие вызовы. Эксперты обращают внимание на изобретательность и гибкость некоммерческого сектора, который всегда существовал в условиях, далеких от идеальных. Как выразился один эксперт «уязвимость и способность к адаптации неразрывно связаны между собой».

За 20 лет ОГО различных типов научились приспосабливаться к репрессивному законодательству, многие продолжают оказывать важные социальные услуги и влиять на принятие политических решений.

ОГО и статус «иностранного агента»

Несмотря на серьезные негативные последствия, связанные с регулированием ОГО, лишь немногие организации, попавшие под действие законов об «иностранных агентах» и «нежелательных организациях», прекратили свою деятельность. Большинство нашли возможность продолжить работу, существенно изменив ее механизмы.

В беседе с нами эксперты заметили, что в ответ на жесткое правовое регулирование ОГО расширили формы самоорганизации, которая все чаще становится неформальной.

«Я думаю, что люди недооценивают способность активистов гражданского общества творчески организовываться, — отметил один из респондентов. — Если конкретная форма вашей организации криминализирована, вы можете превратиться в коммерческую организацию или неформальное движение».

Один из примеров такого подхода — юридическая ассоциация «Агора», созданная в 2005 году в Татарстане для работы по резонансным делам о нарушении прав человека. В 2014 году она была включена в реестр «иностранных агентов», а два года спустя ликвидирована по иску Минюста[42] (хотя вести хозяйственную

[42] Мухаметшина Е., Райбман Н. Первая правозащитная организация ликвидирована по иску Минюста // Ведомости. 10 февраля 2016. Режим доступа: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/02/10/628395-agora-likvidirovana

БОРЬБА С НАРКОЗАВИСИМОСТЬЮ И ДОМАШНИМ НАСИЛИЕМ, ПОМОЩЬ ЛЮДЯМ С ПСИХИЧЕСКИМИ ЗАБОЛЕВАНИЯМИ, ЗАЩИТА ПРАВ ЛЮДЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ И ВИЧ-ИНФИЦИРОВАННЫХ — ВСЕ ЭТИ ПРОБЛЕМЫ СТАЛИ ЧАСТЬЮ АКТУАЛЬНОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОВЕСТКИ БЛАГОДАРЯ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫМ ОГО.

деятельность и получать иностранное финансирование ассоциация перестала задолго до решения суда). «Я полгода уже не являюсь руководителем организации, в ней остался один штатный сотрудник. Она фактически давно законсервирована, — пояснил тогда один из ее основателей Павел Чиков. — Так что Минюст в прямом смысле воюет с призраком»[43]. В 2015 году была создана международная правозащитная группа «Агора», представляющая собой неформальное объединение юристов.

Похожую стратегию избрала и экологическая организация «Беллона-Мурманск». После получения статуса «иноагента»[44] она была ликвидирована, а вновь созданная структура стала работать как российское представительство международного объединения Bellona, с прежним штатом и миссией[45].

По оценкам экспертов, многие инициативные группы гражданского общества решают не регистрироваться в качестве юридических лиц, чтобы не попасть под действие репрессивных законов.

«Сейчас у нас много организаций, у которых фактически нет никакой организационной формы, — говорит собеседник ИСР. — Самые интересные вещи, происходящие в российской гражданской жизни, связаны в большей степени с инициативными группами и сетями, чем с формальными НПО, имеющими устав, миссию и юридическую регистрацию».

Для организаций, предпочитающих сохранить официальную регистрацию, смены тактики для продолжения деятельности в России бывает недостаточно. Наглядный пример — организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга», основанная в 1991 году для защиты прав призывников, военнослужащих и членов их семей. В 2014 году она также была причислена к «иностранным агентам», но в силу специфики своей работы не могла существовать на неформальной основе и прекратить сотрудничество с органами власти[46]. Чтобы добиться исключения из соответствующего реестра, правозащитной организации пришлось отказаться от зарубежных грантов,

[43] Kozenko A. "First blacklisted and now banned" // Meduza, 17 February 2016. Режим доступа: https://meduza.io/en/feature/2016/02/17/first-blacklisted-and-now-banned

[44] Минюст признал «Беллону-Мурманск» иностранным агентом // СеверПост. 2015. 20 марта. Режим доступа: https://severpost.ru/read/22843/

[45] Яровой Г. «Беллона-Мурманск» прекратила свое существование, но продолжит деятельность в другом юридическом статусе // 7x7. 13 октября 2015. Режим доступа: https://7x7-journal.ru/articles/2015/10/13/bellona-murmansk-prekratila-svoe-sushestvovanie-no-prodolzhit-deyatelnost-v-drugom-yuridicheskom-statuse

[46] Организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга» одной из первых сообщила о принуждении российских солдат-срочников к заключению контрактов во время войны на юго-востоке Украины. Руководитель НКО Элла Полякова призывала к дипломатическому урегулированию конфликта. См. Плотникова А. (2014) Элла Полякова: Можно только догадываться о масштабах потерь российской армии на Донбассе // Голос Америки. 21 ноября. Режим доступа: https://www.golos-ameriki.ru/a/ai-interview-with-polyakova/2529773.html

Общественно полезные ОГО часто предоставляют услуги категориям российских граждан (таким, например, как люди с ограниченными возможностями), на которые официальная система социальной поддержки не обращает должного внимания. Фото: Макс Ветров / Sputnik via AP.

переориентироваться на внутрироссийские пожертвования и прекратить деятельность, ранее расцененную как политическая[47]. В конце 2015 года с «Солдатских матерей Санкт-Петербурга» сняли статус «иностранного агента»[48].

Некоторые ОГО переносят свою деятельность за рубеж, делегируя часть функций партнерским организациям в России[49]. Это ограничивает их прямое влияние внутри страны, но позволяет более эффективно сотрудничать с международными институтами, в частности с ЕСПЧ и Международным судом ООН.

Иногда ОГО создают в России дополнительные коммерческие организации, которые могут получать иностранное финансирование, не рискуя попасть под нормы закона об «иностранных агентах». Так, «Лесной попечительский совет» (занимается развитием международной системы лесной сертификации в России) в дополнение к общественной организации зарегистрировал коммерческую структуру ООО «Лесной попечительский совет», которая продолжила получать средства из-за рубежа[50].

Некоторые организации из списка «иноагентов» принимают решение работать в России, строго соблюдая обязательства по представлению отчетности и другие предусмотренные законом требования.

ОГО и помощь в социальных вопросах

Иная ситуация наблюдается в сегменте социально ориентированных НКО, пользующихся поддержкой власти. Многие наблюдатели и эксперты называют их имитационными структурами, упрекая в лояльности государству. Однако утверждение, что ОГО, работающие в социально-экономической сфере, обязательно аполитичны, так же неверно, как и то, что ограничительные законы полностью уничтожили в России правозащитные организации. Напротив, мы обнаружили множество исследований, подтверждающих, что социально ориентированные ОГО могут влиять на политику и принятие государственных решений. Будучи менее заметными, такие организации тем не

[47] Moser E., Skripchenko A. (2018) Russian NGOs and Their Struggle for Legitimacy in the Face of the "Foreign Agents" Law: Surviving in Small Ecologies. *Europe-Asia Studies*, 70(4): 591-614.

[48] «Солдатских матерей Санкт-Петербурга» исключили из списка иностранных агентов // Деловой Петербург. 29 октября 2015. Режим доступа: https://www.dp.ru/a/2015/10/29/Soldatskih_materej_Sankt

[49] Пример такой организации — без указания ее названия — приводится в исследовании Moser и Skripchenko (2018).

[50] Tysiachniouk M., Tulaeva S., Henry L. A. (2018) Civil Society under the Law "On Foreign Agents": NGO Strategies and Network Transformation. *Europe-Asia Studies*, 70(4): p. 629.

Примером успешного сотрудничества ОГО с государственными органами может служить благотворительный фонд «Старость в радость», получивший поддержку Министерства труда и социальной защиты РФ на внедрение системы долговременного ухода в ряде российских регионов. Волонтеры фонда помогают пожилым людям почти по всей стране, в том числе в омском Большекулачинском специальном доме-интернате для престарелых и инвалидов (на фото). Фото Алексей Малгавко / Sputnik via AP

менее способны выполнять задачи, которые традиционно ставит перед собой гражданское общество: повышать уровень самосознания граждан и представлять интересы различных групп населения.

Борьба с наркозависимостью и домашним насилием, помощь людям с психическими заболеваниями, защита прав людей с ограниченными возможностями и ВИЧ-инфицированных — все эти проблемы стали частью актуальной общественной повестки благодаря социально ориентированным ОГО. Чаще всего их работа заключается не в адвокации, а в оказании услуг, необходимых для повышения качества жизни определенной категории людей. При этом коммуникация с властью, преследующая двойную цель — информирования о существующей проблеме и предложения путей ее решения, — повышает общественную осведомленность столь же эффективно, что и стандартные правозащитные кампании. Как отмечается в одном из исследований, «организации, работающие в сфере социального обслуживания населения, нередко предоставляют услуги тем, кого игнорирует государственная система соцзащиты <...>, кто находится в тени и даже под запретом в российском обществе»[51].

Социально ориентированные ОГО также могут представлять интересы граждан на политическом уровне. Например, деятельность членских организаций, возникших в советское время, — таких как объединения ветеранов и пенсионеров — направлена на получение льгот и социальных благ от государства. Для достижения этих целей они мобилизуют своих членов на выборах и задействуют существующие связи с представителями власти, многие из которых сами являются участниками таких ОГО[52].

Кроме того, для продвижения своей повестки социально ориентированные ОГО иногда прибегают к фреймингу (акцентированию). Один из наших собеседников приводит в пример организации, специализирующиеся на защите прав женщин и борьбе с домашним насилием. Не имея возможности открыто говорить в обществе об этих проблемах, они вынуждены «зашифровывать свои месседжи с помощью таких категорий, как “семья” и “дети”».

[51] Kulmala M. (2016) Post-Soviet “Political”? “Social” and “Political” in the Work of Russian Socially Oriented CSOs. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 24(2): p. 221.

[52] Kulmala M., Tarasenko A. (2016) Interest Representation and Social Policy Making: Russian Veterans’ Organizations as Brokers between the State and Society. *Europe-Asia Studies*, 68(1): 138-163.

По словам опрошенных нами экспертов, вместо того чтобы интегрироваться с госструктурами или, напротив, превратиться в маргиналов, социально ориентированные организации вырабатывают прагматический подход к своей работе.

«Думаю, что у них нет иллюзий по поводу действий властей, но они также знают, что должны сотрудничать с государством», — полагает один из респондентов.

Иногда в результате такого сотрудничества государство подхватывает инициативы гражданских активистов. Это произошло с волонтерским движением «Старость в радость», созданным в 2006 году в Пскове для помощи пожилым людям и со временем преобразованным в благотворительный фонд. С 2018 года фонд участвует в федеральном пилотном проекте по внедрению государственной системы долговременного ухода за пожилыми людьми и инвалидами. На данный момент «Старость в радость» курирует 150 домов-интернатов в 25 регионах России.

Стратегия российских властей в отношении гражданского общества предполагает финансирование и интеграцию СОНКО в структуру государственного управления. Хотя тесные отношения с государством ограничивают их независимость, социально ориентированные ОГО не утрачивают влияния: они продолжают информировать общество об актуальных проблемах, оказывать гражданам необходимые услуги и добиваться политических изменений по конкретным вопросам.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Совет по развитию гражданского общества и правам человека при президенте РФ (СПЧ) представляет собой консультативный орган, состоящий из 62 человек, придерживающихся как официальных, так и оппозиционных взглядов. СПЧ воспринимается некоторыми наблюдателями как неоднозначный или имитационный институт, однако он дает возможности независимым экспертами и активистам поднимать социально важные вопросы в правительстве. Фото: Алексей Дружинин / Sputnik via AP.

Сложившаяся в России авторитарная система не могла не отразиться на состоянии гражданского общества. На протяжении 20 лет режим Путина последовательно ужесточал контроль над некоммерческим сектором — через законодательное регулирование, финансовые и политические инструменты, — чтобы сформировать послушное гражданское общество, которое служило бы интересам государства.

Результатом такой политики стало расслоение сектора на «хорошие» организации, то есть общественно полезные, социально ориентированные ОГО, выступающие партнерами власти, и «плохие» — финансируемые из-за рубежа и бросающие вызов действующей политической системе. Если «хорошие» ОГО поддерживаются государством и интегрируются в систему госуправления, то «плохие» искусственно маргинализируются и преследуются.

Тем не менее гражданское общество в России не превратилось в пассивную серую массу. Многие российские ОГО сохраняют динамичность, эффективность и независимость. В стране продолжают работать как формально аполитичные социально ориентированные НКО, так и организации, ведущие политическую деятельность.

Ниже мы приводим ряд рекомендаций для экспертов, журналистов, политиков, потенциальных доноров и других заинтересованных лиц, готовых поддержать деятельность организаций гражданского общества в России.

1. Российское гражданское общество гораздо шире, активнее и разнообразнее, чем принято считать

Понятие гражданского общества часто трактуется в России слишком узко: к нему относят в первую очередь организации, занимающиеся правозащитной и политической деятельностью, оставляя за рамками другие сферы. Исследование ИСР показало, что российские ОГО разнообразны по форме и функциям. Признание этого разнообразия позволит иностранным спонсорам, практикам и представителям политических элит расширить круг возможных партнеров в России. В частности, мы выяснили, что членские организации, основанные еще в советское время, — такие как объединения ветеранов и пенсионеров — часто игнорируются международными партнерами и донорами, хотя они эффективно представляют интересы значительных групп населения.

› Мы рекомендуем не относиться к таким ОГО как к «фиктивным» и исключительно провластным просто на том основании, что они создавались государством в 1980-х годах. Вместо этого можно начать дискуссию о том, как помочь этим организациям и дальше защищать общие интересы и опосредовать отношения между государством и обществом.

2. Большая часть российских ОГО специализируется на социальной защите граждан и тесно сотрудничает с властью, но при этом выполняет важную работу

Социально ориентированные и общественно полезные ОГО составляют основную часть российского некоммерческого сектора, что, впрочем, характерно и для других стран. Взаимодействие ОГО с государством в социальной сфере является обычной практикой в Европе и США. Однако в условиях российской авторитарной системы гражданское общество и государство не могут быть равными партнерами. Несмотря на это, российские ОГО находят возможности представлять интересы различных социальных групп и влиять на принятие политических решений. Существует целый ряд примеров, когда организации, признанные компетентными в своей области, получают рычаги влияния на власть, успешно реализуют проекты и развивают международные контакты.

› Мы рекомендуем активнее привлекать российские социально ориентированные ОГО к участию в международных тренингах, конференциях, семинарах и других мероприятиях. Сегодня, когда онлайн-мероприятия стали нормой жизни, для этого есть все возможности. Интеграция в общемировой диалог по интересующим их проблемам позволит российским ОГО приобрести опыт, который поможет им выровнять свою позицию в отношениях с государством.

3. Российские ОГО продолжают свою деятельность, невзирая на законодательные ограничения

Ответом на жесткое правовое регулирование ОГО стали новые формы самоорганизации и рост неформальности сектора. ОГО, причисленные к «иностранным агентам», пытаются

оспорить этот статус в суде, изменить механизм своей работы или организационную форму, переехать в другую страну. Проявляя изобретательность и гибкость, российские организации гражданского общества продолжают работать даже в условиях жестких ограничений.

› Международным донорам стоит учесть эту специфику при разработке критериев программ по финансированию российских ОГО. В частности, на финансовую поддержку могли бы рассчитывать коммерческие организации-партнеры ОГО, инициативные группы, официально не зарегистрированные в России, а также отдельные активисты, которым проще действовать в отсутствие четкой организационной структуры.

4. Российские ОГО сохраняют независимость и трезво оценивают правовую среду, внутри которой они существуют

Несмотря на общее огосударствление сектора, определенная степень независимости ОГО сохраняется. Репрессивное законодательство серьезно ограничивает их возможности получать финансовую и иную поддержку из-за рубежа, и поиск новых доноров остается актуальной проблемой для многих

.

› Международным фондам, заинтересованным в развитии гражданского общества, не стоит ограничивать сотрудничество с российскими ОГО из-за опасений, что этим они поставят своих партнеров под угрозу. Российские гражданские активисты хорошо осведомлены о возможных рисках, разбираются в нюансах правового регулирования своего сектора и вправе самостоятельно принимать решения о привлечении средств из-за рубежа.

5. Недостаток точных данных не позволяет получить реальную картину состояния гражданского общества

Количество организаций, официально зарегистрированных на сегодняшний день в Министерстве юстиции, намного превышает число реально действующих ОГО: считается, что лишь порядка 15% из около 200 тыс. зарегистрированных организаций ведут активную деятельность. Однако эти оценки не получают подтверждений. Отсутствие надежных статистических данных осложняет как анализ сектора, так и выработку политических решений. Исследователи пытаются восполнить пробелы с помощью подробного изучения практических кейсов и опросов представителей ОГО. Эти исследования предоставляют исчерпывающую информацию о деятельности отдельных организаций, но не дают целостного представления о состоянии сектора.

› Необходимо выработать четкий подход к количественной оценке сектора, которая может пригодиться как самим ОГО, так и исследователям, политикам, донорам и всем заинтересованным сторонам.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Методология

В основу доклада положены количественные и качественные данные, собранные в период с мая по август 2020 года. Мы провели 13 полуструктурированных интервью с американскими, европейскими и российскими экспертами и представителями российских организаций гражданского общества. Интервью были записаны, транскрибированы и проанализированы с помощью программы NVivo.

При подготовке доклада использовались дополнительные материалы, в том числе годовые отчеты Министерства юстиции, Общественной палаты и Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора при Высшей школе экономики, а также независимые исследования гражданского общества, опубликованные в российских и западных научных журналах. Помимо этого, была проанализирована выборка из ОГО, действующих в пяти регионах России: Ханты-Мансийском АО, Хабаровском крае, Новгородской, Самарской и Пензенской областях.

Протестующий напротив Госдумы держит плакат с надписью «Это кто тут боится правозащитников и экологов?» Этот пикет — реакция на одобрение Госдумой 6 июля 2012 года законопроекта, вводящего жесткие органичения для НКО, получающих зарубежное финансирование и занимающихся политической деятельностью (будущий закон об «иностранных агентах»). Фото: Миша Джапаридзе / AP.

© 2020 The Institute of Modern Russia, Inc.

Первая обложка: Участники марша «Бессмертного полка» на Поклонной горе в Москве. Идея «Бессмертного полка» появилась в Томске в 2012 году, однако, набрав всероссийскую популярность, эта инициатива была перехвачена государством, стремящимся контролировать гражданскую активность. Фото: Илья Питалев / Sputnik via AP.