

Гражданское участие и меняющиеся правила игры: стратегии взаимодействия институтов гражданского общества и власти в России после 2012 года

Ульданов. А.А.

В связи с тем, что развитие новых коммуникативных технологий приводит к увеличению вовлечённости граждан в разные формы взаимодействия с органами власти, и они все чаще стремятся более активно принимать участие в формировании политической повестки дня, диалог между государством и гражданским обществом становится все более открытым и конфликтным.¹ Данные тенденции требуют ответа со стороны государственных структур, вынужденных адаптироваться и принимать во внимание растущий запрос на политическое участие. Эти вызовы требуют развития правового регулирования, и выработки политики направленной на создание гибкой и адаптивной среды для плодотворного взаимодействия между государством, гражданами и всеми заинтересованными сторонами.² При этом, реакция государства может быть и обратной, вместо попыток создания действующих механизмов взаимодействия или даже наряду с ними, существует и тенденция к ограничительному правовому регулированию гражданского участия и деятельности неправительственных организаций (НПО), национальными правительствами в глобальном масштабе.³ По данным Международного центра некоммерческого права, более 50 государств уже приняли или рассматривали введение правовых мер, которые серьезно ограничивают сферу действий НПО и других субъектов гражданского общества за период между 2004 и 2010 годами. Начиная с 2012 года, рост принятия таких правовых документов усилился - более 120 ограничительных правовых норм были приняты по всему миру.⁴

Подобные тенденции к правовым и политическим ограничениям НПО и других институтов гражданского общества характерны в основном для так называемых «гибридных» режимов, которые располагаются в «серой зоне» между демократическими и авторитарными странами. Однако они проявляются и в демократических государствах, в частности есть примеры Венгрии и Индии, что заставило ряд исследователей в области

¹ Melo, M., Baiocchi, G. (2006) Deliberative democracy and local governance: towards a new agenda *International Journal of Urban and Regional Research*, № 30(3), 587–600

² Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1983). Centralization and the Legitimacy Problems of Local Government. In J. W. Meyer & W. R. Scott (Eds.), *Organizational Environments. Ritual and Rationality* (pp. 199;215). Beverly Hills: Sage

³ Carothers, T. (2015). Democracy Aid at 25: Time to Choose. In L. Diamond & M. F. Plattner (Eds.), *Democracy in Decline?* (77-97). John Hopkins University Press.

⁴ Rutzen, D. (2015). Civil Society Under Assault. *Journal of Democracy*, 26(4), 28-39

изучения демократии говорить о начале глобального «демократического спада».⁵ Как правило, он характеризуется как «развитие альтернатив демократии» и объясняется растущим престижем более авторитарных форм управления на фоне целого ряда факторов: неудачных процессов демократизации (как Ирак, Афганистан, ряд африканских стран); плохой работы относительно новых демократических режимов (Украина, Бразилия, Мексика) и показательных успехов недемократических стран, в первую очередь Китая.⁶ Эти тенденции влияют на различные области политики, но особенно сильно они оказывают негативное влияние на процессы гражданского участия и реализации гражданских инициатив, поскольку такие процессы слишком сложны и слишком непредсказуемы для правительственных органов.

Одним из примеров таких тенденций, пусть и обусловленным спецификой политических процессов в стране, являются российские законодательные инициативы последнего времени, реализуемые на федеральном уровне. Новые изменения в закон о НПО, принятие федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», ужесточения законодательства в области свободы союзов и собраний – всё это характеристики новой среды в которой вынуждены действовать структуры гражданского общества. Ссылаясь на опыт современной России, следует отметить, что в условиях прошедших административных и правовых реформ (2003-2014) баланс в отношениях между государством и гражданским обществом сильно изменилось и может быть охарактеризован как стремление государства к получению большего контроля над ранее независимыми структурами и институтами. С учётом дополнительного давления со стороны бюрократии и региональных политических и экономических элит (которые зачастую представляют собой одно и то же), эти изменения создают весьма специфические предпосылки для развития институтов гражданского общества. В этой ситуации полный спектр возможных функций неправительственных структур (накопление и агрегирование интересов, участия в разработке политики, участие в процессе принятия решений, продвижение интересов разных социальных групп и т.п) оказываются во всё большей зависимости от государственных органов, которые получают новые возможности

⁵ Diamond, L., Plattner, M. F., & Walker, C. (Eds.). (2016). *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*. John Hopkins University Press.

⁶ Там же

для контроля и давления.⁷ В логике курса «управляемой демократии», Россия столкнулась с постепенными изменениями в избирательном законодательстве (2004–2011), снижением уровня политической конкуренции и ослаблением участия в государственном управлении со стороны неправительственных акторов. Основные реформы, направленные на развитие способности государства адаптироваться к новым вызовам, качественно государственного управления, подотчетности, прозрачности и эффективной коммуникации с гражданским обществом, на практике оказались направлены на обеспечение стабильности и устойчивости текущей политической системы, что оказывает влияние, в том числе, и на её эффективность.

Тем не менее, постепенный процесс развития гражданского общества и внешние факторы, влияющие на государственную политику, приводят к тому, что власти зачастую вступают в диалог с представителями гражданского общества, пусть в основном и по вопросам социального характера. В регионах России развиваются практики взаимодействия между обществом и властью, которые не может быть сведены только к имитационным моделям. Это создаёт условия для функционирования публичной сферы и вовлечения граждан, хотя бы в те процессы взаимодействия, где государство вынуждено или готово сотрудничать. Кроме того, эти практики служат и в качестве инструмента противодействия манипулятивным техникам властей, которые направлены на минимизацию возможностей партнёрского участия, и игнорирование обратной связи.

Принимая во внимание существование довольно большого числа разных форм и моделей взаимодействия власти и гражданского общества, например, классической модели деления этого взаимодействия на три основных формы: сотрудничество, игнорирование и конфронтация⁸ или, более детального выделения восьми моделей распределённых между партнёрством («модель садовника», «партнерская модель», «модель архитектора»; доминированием власти («патерналистскую модель», «модель приводных ремней»; конфронтацией («модель борьбы с противником», «модель гражданского неповиновения», а также отдельную «модель игнорирования»⁹, важной проблемой видится не только

⁷ Uldanov A., Volkov D. (2015) Independent NGOs' strategies in conditions of state's repressive policy: case of reaction to RF Federal Law on "Foreign Agents", in: Policy Impact of Civil Society in BRICS countries: Best Practices Influencing Policy-Making. Academic Papers of the Interactive International Conference "Policy Impact of Civil Society in BRICS countries: Best Practices Influencing Policy-Making", Moscow, May 19, 2015 / Ed. by N. Y. Belyaeva. M. : Издательство ООО «Корпорация ИНТЕЛКОРП», 2015. P. 147-173.

⁸ Концыбовская М.Н. (2015) Основные модели взаимодействия институтов гражданского общества и государства в условиях глобализации. Изв. Саратов. ун-та. Социология. Политология. 2015. Т. 15, вып. 2 (стр.108-112)

⁹ Сунгуров А.Ю., Нездуров А.Л. (2008) Взаимодействия органов власти и структур гражданского общества: возможные модели и их реализация в общественно-политической жизни современной России в книге

анализ того как эти модели работают в текущих российских условиях, но и анализ стратегий деятельности разных российских акторов гражданского общества для поддержания своего функционирования и адаптации к новым условиям ужесточающегося законодательства и меняющихся правил игры. В России, взаимодействие между институтами гражданского общества и органами власти зачастую носит весьма спонтанный характер и, если говорить не о ситуациях полной зависимости, когда оно используется в качестве дополнительного инструмента легитимации или носит имитационный характер, в основном осуществляется в условиях, когда нет возможности исключить граждан из процессов принятия конкретного решения или власти нуждаются в помощи из-за отсутствия ресурсов или эффективных возможностей для решения социальных проблем. В то же время, институты гражданского общества пытаются использовать новые возможности и формы участия, которые в основном включают в себя групповую координацию и взаимодействие через социальные сети, механизмы краудфандинга и привлечение внимания общественности к значимым социально-политическим вопросам через новые медиа.¹⁰

Проблематика «правил игры» для структур гражданского общества в России носит достаточно острый характер, так как за период с момента распада СССР и образования Российской Федерации до текущего момента, законодательство в области некоммерческого сектора и практик в области свободы слова и собраний (которые тесно связаны с деятельностью гражданского общества) подвергалось значительным изменениям. В таких условиях, стратегии взаимодействия институтов гражданского общества и власти неизбежно видоизменялись, адаптируясь к складывающемуся положению дел. Ключевым моментом в новейшей истории стали существенные изменения в законодательстве РФ принятые после 2012 года, как реакция на волну протестов прокатившихся по крупным городам России и неспособность государственных структур оказывать значимое влияние на НКО, получающие финансирование из зарубежных источников.¹¹ В частности, речь идёт об уже упомянутом ФЗ № 121 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции

Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством под ред. Л. И. Якобсона. М. : Вершина, 2008 (стр.212-214)

¹⁰ Ульданов А. А. (2015) Протестная публика как источник гражданских инициатив: пример массовых протестов в России 2011-2012 годов Социодинамика. № 11. С. 61-101.

¹¹ Uldanov A., Volkov D. Independent NGOs' strategies in conditions of state's repressive policy: case of reaction to RF Federal Law on "Foreign Agents", in: Policy Impact of Civil Society in BRICS countries: Best Practices Influencing Policy-Making. Academic Papers of the Interactive International Conference "Policy Impact of Civil Society in BRICS countries: Best Practices Influencing Policy-Making", Moscow, May 19, 2015 / Ed. by N. Y. Belyaeva. М. : Издательство ООО «Корпорация ИНТЕЛКОРП», 2015. P. 147-173

иностранного агента», ФЗ № 7 «О некоммерческих организациях» и, так называемом «Законе о нежелательных организациях» - № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данные законы оказали значительное влияние на весь некоммерческий сектор в России, заставив существующие организации с зарубежным финансированием принимать радикальные решения: оставаться иностранным агентом и серьёзно осложнить свою деятельность; отказаться от иностранного финансирования и искать внутренние резервы либо же закрыть организацию. Все три варианта носят достаточно общий характер, так как любой из них может быть дополнен конкретной спецификой, а иногда и комбинировать разные решения, но они достаточно точно передают суть сложившейся ситуации – необходимость сложного выбора, который, так или иначе, скажется на формате работы организации. Для того чтобы проиллюстрировать эффект от изменения законодательства, стоит привести некоторые статистические данные. Согласно статистике Министерства Юстиции РФ, за 2013 год 2,7 тыс. некоммерческих организаций, зарегистрированных на то время в России, получили иностранное финансирование на сумму около 36 млрд руб. В 2014 году 4 тыс. 108 некоммерческих организаций получили из-за рубежа более 70 млрд руб. Для сравнения, в 2015 году 10 071,4 млрд было выделено на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций из федерального бюджета. Учитывая довольно острые дебаты в правительстве относительно целесообразности выделения федеральных денег на поддержку НКО – это крупная сумма, но принимая во внимание тенденции по сокращению иностранной поддержки российских НКО, нужно отметить, что сектор находится в настоящем финансовом кризисе. Это отражается на количестве официально зарегистрированных организаций, согласно Единому государственному реестру юридических лиц (ЕГРЮЛ), на конец 2015 года количество НКО по сравнению с 1 января 2012 года уменьшилось на 33%.¹² Динамика изменений числа общественных организаций в федеральных округах показывает идентичные тенденции. За три года в Северо-Западном федеральном округе количество НКО сократилось на 35%, в Дальневосточном и Южном округах — на 32%, в Уральском — на 37%, в Северо-Кавказском — на 33%.¹³ Такая статистика не совсем объективно передает ситуацию в некоммерческом секторе, но падение на 33% за три года нельзя расценивать только как следствие общего финансового кризиса или общемировых тенденций. Эффекты неблагоприятной конъюнктуры в финансовом секторе складываются с эффектами ужесточающегося законодательства и

¹² После возвращения Путина в Кремль число НКО уменьшилось на треть // <http://www.rbc.ru/politics/03/11/2015/5638c5139a7947b51926c4eb>

¹³ Ежегодный доклад Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год» // https://www.oprf.ru/files/1_2016dok/doklad_OPRF_2015_19012016.pdf

приводят к тому, что заниматься даже полностью отдалённым от политики социальным волонтерством становится всё труднее из-за нехватки ресурсов и распада относительно сложившихся организаций.

При этом, правительство и государственные органы осознают, что сокращение федерального и региональных бюджетов серьёзно сказывается на социальных функциях государства и поддерживать, как минимум, социально-ориентированные НКО необходимо, просто из-за того, что они в некоторых случаях берут и эффективно исполняют функции государства.¹⁴ Для этого были предприняты некоторые практические шаги, 2 июня 2016 г. президент РФ Владимир Путин подписал федеральный закон, который внес поправки в закон о некоммерческих организациях для уточнения понятия «политическая деятельность» НКО, к неопределённости которого возникали вопросы с момента принятия ФЗ № 121.¹⁵ Из-за этой неопределённости, к политической деятельности могла быть отнесена практически любая активность, что давало формальное основание для внесения организации в списки иностранных агентов и, что более важно, к присуждению штрафов, оплата которых была непосильна для большинства организаций. Согласно новым правкам к закону, формы политической деятельности НКО (за исключением политической партии) включают в себя: финансирование политических акций; участие в организации и проведении публичных мероприятий - собраний, митингов, демонстраций, шествий и др.; организация и проведение публичных дебатов, дискуссий, выступлений; участие в наблюдении за проведением выборов и референдумов, формировании избирательных комиссий, в работе политических партий; формирование общественно-политических взглядов путем проведения опросов общественного мнения. Не относится к политической деятельности в области науки, культуры и искусства, здравоохранения, социальной поддержки и защиты граждан, физической культуры, спорта и благотворительность и др.¹⁶

Подобные «послабления» - вынужденная мера, которая должна способствовать снижению давления на ряд НКО полезных для государственных структур, сохраняя необходимый уровень мер контроля над потенциально опасными организациями. Такая избирательность

¹⁴ Вице-премьер правительства РФ Аркадий Дворкович призвал поддерживать некоммерческие организации (НКО), реализующих проекты в социальной сфере. // <http://tass.ru/politika/268271> | <http://tass.ru/politika/268271>

¹⁵ Неудачный термин. Венецианская комиссия раскритиковала закон об НКО — иностранных агентах // https://zakon.ru/discussion/2014/6/30/neudachnyj_termin__venecijskaya_komissiya_raskritikovala_zakon_ob_nko_inostrannyx_agentax

¹⁶ О внесении изменений в статью 8 Федерального закона "Об общественных объединениях" и статью 2 Федерального закона "О некоммерческих организациях" // <https://rg.ru/2016/06/06/obiedinenia-dok.html>

характеризует большинство регулятивных мер в отношении некоммерческого сектора, что не способствует возникновению стабильно развивающейся и функционирующей среды. Потенциальные меценаты и бизнес-структуры, заинтересованные в механизмах корпоративной социальной ответственности, оказываются в условиях, при которых финансовая поддержка НКО осложнена политическими рисками и сотрудничать можно только с «проверенными» организациями. Объемов же федерального и регионального финансирования зачастую не хватает, даже если мы не будем принимать во внимание факт не самой прозрачной системы распределения финансирования на региональном уровне, при которой деньги достаются организациям тесно связанным с чиновниками или используются для коррупционных схем. Это приводит к тому, что бывшие официально зарегистрированные НКО переходят на неформальный уровень, превращаясь в более закрытые сообщества. В итоге складывается частично парадоксальная ситуация, при которой государство заинтересовано во взаимодействии и помощи со стороны структур гражданского общества, но из-за разбалансированной законодательной базы, избирательности её применения и ограниченности ресурсов, не способно это взаимодействие наладить. НКО, с свою очередь, стараются избегать контактов с государственными структурами, так как видят в них больше рисков, чем возможностей. Такое положение дел нельзя назвать здоровым, но учитывая текущие тенденции, сохраняется надежда на определённый перелом в отношениях, когда государство будет готово пожертвовать контролем над сектором в пользу закрытия возникающих в социальной сфере дыр и взаимодействие наладиться в прагматичном ключе, где обе стороны будут понимать значимость друг друга.