

## Чем обернулась для власти борьба с «иностранными агентами»

Slon.ru, 21.08.2013

[http://slon.ru/russia/vlast\\_i\\_nko\\_chem\\_obernulas\\_borba\\_s\\_inostrannymi\\_agentami-980292.xhtml](http://slon.ru/russia/vlast_i_nko_chem_obernulas_borba_s_inostrannymi_agentami-980292.xhtml)

Авторы: Елена Белокурова, Анна Тарасенко

Уже год идет кампания против «иностранных агентов», сотрясающая российские НКО. Кампанию эту чаще всего объясняют реакцией властей на массовые протесты 2011–2012 годов, а также оправдывают ее необходимостью защитить Россию от внешнего влияния. И хотя НКО никак не связаны ни с той, ни с другой опасностью, вполне возможно, что авторы и исполнители этой политики верят в эти два аргумента, как и достаточно большая часть населения.

Но опасность этой политики – вовсе не в том, что она отвечает на несуществующие угрозы. Куда хуже то, что она разрушает для НКО возможность реализовать свои основные функции в гражданском обществе и социальной политике, а значит, подрывает эффективность реформ, которые российская власть стремится провести.

### *Гражданское общество – вне политики?*

НКО играют роль посредников между государством и разными социальными группами: они представляют специальные интересы этих групп, которые не удастся учесть с помощью основного механизма представительства общих интересов – выборов. НКО к тому же дают обратную связь, указывая государству и обществу на нерешенные или плохо решаемые проблемы. Для этого НКО по собственной инициативе или по просьбе органов власти участвуют в подготовке политических решений. То есть они естественным образом участвуют в публичной политике и занимаются «политической деятельностью».

Однако законодательство об иностранных агентах и практика его применения серьезно препятствуют выполнению этой естественной функции НКО.

Закон определяет политическую деятельность как участие «в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях». Прокуратура по результатам проверок НКО сформулировала множество представлений и предостережений. В них к политической деятельности отнесены, например, проведение любых акций и мероприятий, выступления на конференциях, обращения к чиновникам, экспертиза законодательства, публикации и еще около 50 видов публичной активности НКО.

Это расширенное определение меняет закрепленное в законодательстве с 2001 года разделение общественных организаций на политические партии, созданные для участия в выборах, и другие, «неполитические» объединения. Теперь «политическими» становятся и те и другие. И когда теперь НКО, как и раньше, имея в виду свое неучастие в выборных кампаниях, говорят о своем неучастии в политике, они на уровне дискурса отказываются от своего «влияния на принятие решений». Чтобы не быть признанными в качестве иностранных агентов, НКО в суде и публично начинают аргументировать, что они не занимаются «политической деятельностью».

Однако влияние на «изменение государственной политики» – это и есть функция НКО в гражданском обществе. Ее отрицание очень опасно, поскольку ведет к сужению публичной сферы, право на участие в которой признается теперь только за партиями и политиками во время выборов. Конституционный суд, возможно, позволит выпутаться из этой законодательной ловушки, если признает неконституционным ограничение НКО в выполнении их функций на основании наличия любого объема иностранного финансирования. Но пока есть реальная опасность пересмотра этой важнейшей функции НКО в политике.

## *От либерализма к корпоратизму*

Вторая важная функция НКО – участие в реализации социальной политики. Сегодня сложились три основные модели управления социальной сферой. В англосаксонских странах (либеральная модель) государство обеспечивает минимум социальных гарантий, высока роль граждан и НКО, которые выполняют социальные услуги за счет частного финансирования. В континентальной Европе преобладает неокорпоративистская модель, где роль НКО также велика, но финансирует их социальные программы в основном государство. В неокорпоративистской модели у НКО есть сильные собственные структуры самоуправления, которые позволяют им не попасть в зависимость от государства, даже имея значительную долю государственного финансирования. В скандинавских странах (социал-демократическая модель) государство и финансирует, и реализует социальные программы через государственные структуры, оставляя за небольшим по размеру, но многочисленным по членству некоммерческим сектором функцию обратной связи.

В последние десятилетия, впрочем, модели социальной политики под влиянием глобализации и неолиберализма сближаются. Основной становится либеральная модель: сокращение расходов государства на социальную сферу, приватизация систем социального обеспечения и повышение роли рынка и НКО, число и профессионализм которых растет.

В России социальная сфера в последние десять лет реформировалась также по либеральной модели и с прицелом на повышение роли НКО. Социальные гарантии сокращались, появилась возможность перевода государственных учреждений в категорию НКО с сохранением за ними госзаказа на минимальный набор услуг. Предусмотрена особая государственная поддержка «социально ориентированных» НКО – они должны взять на себя роль исполнителей социальных услуг и компенсировать негативные последствия сокращений государственного финансирования социальных программ. Начались дискуссии о налоговых льготах и поощрении граждан и бизнеса, поддерживающих НКО.

Однако законодательство об иностранных агентах реализует совершенно другую логику и сводит на нет смысл предыдущих реформ. Проверки и суды в отношении ряда НКО привели к серьезным репутационным потерям всего сектора и в итоге – к снижению организационной и финансовой стабильности НКО. Надзорные и силовые структуры нападают на тех, кто, по замыслу Минэкономразвития, должен выполнять важнейшие функции в реализации социальной политики. Многие профессиональные НКО вынуждены будут закрыться или перерегистрироваться не в форме НКО. Некоторые уже прекратили или снизили свою активность.

Либеральный «общественный договор» между государством, бизнесом и обществом в сфере социальной политики снова под вопросом. Формируется корпоративистская модель социальной политики, и это корпоратизм в государственном варианте. Если работа одних НКО подавляется, то финансирование других через президентские гранты, федеральные и региональные программы серьезно увеличилось. Началось выстраивание близких государству аналогов правозащитных и экологических НКО, а также ориентированных на традиционные ценности организаций. Власть поощряет их не только прямыми финансовыми вливаниями, но и идеологически, административно и через неформальную ориентацию бизнеса на поддержку именно таких НКО. Организации, не принимающие эти правила игры, исключаются из реализации социальной политики. Результатом такого поворота может стать единая подконтрольная государству пирамида НКО.

Однако строительство полноценного государственного корпоратизма требует значительных финансовых расходов и усилий, на которые вряд ли готово сегодняшнее федеральное правительство. Наоборот, задачу сокращения расходов на социальную сферу явно никто не снимал. Но в такой ситуации политика подавления НКО, ограничение их роли в социальной политике будет безусловно снижать эффективность решения социальных проблем.

Впрочем, можно надеяться, что критика складывающейся новой политики в отношении НКО и обсуждение альтернатив смягчат описанные негативные эффекты. И если вектор

хотя бы отчасти изменится, это покажет, что НКО гораздо больше укоренены в российском обществе и выполняют гораздо более значимые функции, чем это казалось авторам реформы об иностранных агентах.