

САЖНОВ Александр Николаевич – аспирант кафедры истории и теории политики факультета политологии Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (119991, Россия, г. Москва, Ломоносовский пр-кт, 27, корп. 4; alex-sazhnov@rambler.ru)

## ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ПРАВОЗАЩИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (2000–2015 гг.)

**Аннотация.** Автор рассматривает некоторые закономерности развития отношений власти и правозащитных организаций в современной России. При подготовке работы была проведена серия экспертных интервью с представителями НКО различной тематической направленности. Существенное внимание автор уделяет институтам взаимодействия государства и гражданского общества. Кроме того, была проанализирована стратегия распределения государственных грантов среди правозащитных организаций. **Ключевые слова:** государство, гражданское общество, правозащитные организации, НКО, государственная политика

Сначала XXI в. отношения государственной власти и правозащитных организаций в России рассматривались в различных исследовательских ракурсах. Так, в западной научной литературе большинство авторов обращаются к проблеме государственного так называемого цивилизованного давления на любые независимые от органов власти общественные объединения [Harvey 2015; Shevtsova, Eckert 2000; Colton, Hale 2009]. Также состояние правозащитного сектора в России негативно оценивалось в докладах таких международных организаций, как *Human Rights Watch* (2009) [March 2009: 510], *International Federation for Human Rights* (2013<sup>1</sup>, 2014<sup>2</sup>) и *Amnesty International* (2013<sup>3</sup>, 2015<sup>4</sup>). При этом диагноз гражданскому обществу в целом, как правило, ставится лишь по одному типу организаций, традиционно и принципиально оппозирующих руководству страны.

В отечественной литературе, как научной, так и публицистической, в рамках либерального подхода имеет место аналогичный взгляд, коренящийся в советской традиции правозащиты и предполагающий, как правило, острую критику власти по различным политическим вопросам. Однако преобладающее большинство российских авторов фокусируются на механизмах и формах кооперации между государством и некоммерческим сектором. Тема общественно-государственного партнерства затрагивается, например, в ежегодных докладах

<sup>1</sup> Russia: Crackdown on Russian Civil Society Available. – *FIDH (International Federation for Human Rights)*. 2013. URL: <http://www.fidh.org/en/eastern-europe-central-asia/russia/urgent-resolution-russia-crackdown-on-the-russian-civil-society-13336> (accessed 12.12.2015).

<sup>2</sup> Russie: 2012–2013, l'offensive contre les libert s. Fe'deration internationale des droits de l'homme. – *FIDH (International Federation for Human Rights)*. 2014. URL: [http://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport\\_russie\\_2012-2013-ld.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_russie_2012-2013-ld.pdf) (accessed 12.12.2015).

<sup>3</sup> Russia: New Pressure on Civil Society. Amnesty International Public Statement. – *Amnesty International*. 2013. URL: <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR46/01-0/2013/en> (accessed 13.12.2015).

<sup>4</sup> Russian Federation report. Amnesty International Public Statement. – *Amnesty International*. 2015. URL: <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asi-a/russian-federation/report-russian-federation/> (accessed 13.12.2015).

Общественной палаты РФ<sup>1</sup>, материалах группы «Циркон»<sup>2</sup> и Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ВШЭ<sup>3</sup>. И так, почему же к осмыслению государственной политики применительно к организациям «третьего сектора» используются столь различные подходы, и как в действительности выстраиваются отношения между государством и правозащитными НКО в современной России?

Мы полагаем, что конфронтация не является доминирующей стратегией взаимодействия власти и правозащитных организаций. Во-первых, российское руководство стабильно демонстрирует намерение поддерживать гражданское общество и развивает институциональное сотрудничество с организациями «третьего сектора», в т.ч. правозащитными группами.

Во-вторых, правозащитники также идут на кооперацию с государством по вопросам, представляющим взаимный интерес. Кроме того, чтобы минимизировать потенциальные конфликты с властью, они публично воздерживаются от любой партийной принадлежности, подчеркивая таким образом неполитический характер своей работы. Однако, как показывает практика, в своих уставах российских правозащитников все же совпадает с партиями либерального толка, например ПАРНАС или неформальным блоком Навального. Фактически они выстраивают единую повестку, пользуются общими информационными и зачастую финансовыми ресурсами. О близости правозащитников и либеральных политиков свидетельствует в т.ч. прошедший в марте этого года в Литве форум «Открытая Россия»<sup>4</sup>.

В 2001 г., после нескольких месяцев пребывания В.В. Путина у власти, администрация президента инициировала встречу с представителями российских правозащитных организаций, в т.ч. Л.М. Алексеевой, А.Ю. Даниэлем и А.В. Черкасовым. Данное мероприятие предназначалось для подготовки к I Гражданскому форуму с участием известных общественных деятелей и экспертов. Инициатива президента была с недоверием встречена некоторыми правозащитниками, однако Л.М. Алексеева, несмотря на свою традиционную оппозиционность, отмечала критическую необходимость диалога с властью [Dauséa 2014]. Предполагалось, что ее участие станет сигналом к расширению сотрудничества с правозащитными организациями, что в конечном итоге даст основания для их интеграции в политическую систему.

Следующим серьезным шагом на пути установления партнерских отношений между государством и правозащитными организациями стало возвращение В.В. Путиным в 2004 г. Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека<sup>5</sup>, унаследованного от Б.Н. Ельцина. Сегодня Совет, состоящий из тематических комиссий и рабочих групп, играет консультативную роль и не принимает решения по своему усмотрению. Тем не менее он рассматривается правозащитниками в качестве лоббистской площадки (пусть и с ограниченной степенью

<sup>1</sup> О состоянии гражданского общества в Российской Федерации: ежегодные доклады ОПРФ. – *Общественная палата РФ. Официальный сайт*. 2015. Доступ: <https://www.oprf.ru/do-cuments/1151/2291/> (проверено 14.12.2015).

<sup>2</sup> Социология гражданского общества, НКО и местного самоуправления. – *Исследовательская группа ЦИРКОН. Официальный сайт*. 2015. Доступ: <http://www.zircon.ru/publications/sotsiologiya-sotsialnoy-sfery-i-grazhdanskogo-obshchestva/> (проверено 15.12.2015).

<sup>3</sup> Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ВШЭ. *Официальный сайт*. 2015. Доступ: <http://grans.hse.ru/> (проверено 15.12.2015).

<sup>4</sup> Форум в Вильнюсе. – *Открытая Россия: пользовательские блоги*. 2016. Доступ: <https://openrussia.org/post/view/13439/> (проверено 15.03.2016).

<sup>5</sup> С 2011 г. – Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

влияния), поскольку выполняет важную для общественных активистов функцию — обеспечивает доступ к администрации президента. Как пояснил один из представителей правозащитных НКО, «ни один закон сегодня не принимается без согласия президентской администрации — вот почему нам важен такой институт»<sup>1</sup>.

В целом первый президентский срок В.В. Путина некоторые исследователи связывают с началом так называемого огосударствления гражданского общества в России [Белокурова 2012]. Действительно, в этот период власть взяла курс на интеграцию общественных объединений в политическую систему, однако, на наш взгляд, отношения государства и некоммерческого сектора в большей степени приобрели субъект-субъектный характер. Одним из аргументов, свидетельствующих в пользу данного тезиса, можно считать создание в 2005 г. Общественной палаты РФ, призванной обеспечить каналы взаимодействия государства и общества. Широкий перечень полномочий Палаты ориентирует ее на разнообразную деятельность по продвижению социально значимых инициатив на властном уровне, а также контролю за работой органов власти, в т.ч. правоохранительных и специальных служб.

Новому общественно-государственному органу впервые за последние реформенные годы предоставлено право экспертизы законопроектов, находящихся на обсуждении в представительных органах власти (так называемые нулевые чтения) с целью выработки концептуальных и содержательных предложений. С одной стороны, это позволяет сделать принятие законов более прозрачным для российского общества, с другой — решения Палаты носят рекомендательный характер, хотя и подлежат обязательному рассмотрению на заседаниях правительства, верхней и нижней палат парламента [Гнусарева 2009: 30]. Кроме того, в рамках Комиссии по общественному контролю, общественной экспертизе и взаимодействию с общественными советами была инициирована Школа антикоррупционного права, на базе которой обсуждаются вопросы теории и практические аспекты работы НКО в части противодействия коррупции<sup>2</sup>.

Если члены первых составов Общественной палаты утверждались указом президента и выдвигались общероссийскими и региональными общественными объединениями, то в 2014 г. четверть нового состава Палаты определило открытое рейтинговое интернет-голосование<sup>3</sup>. Во-первых, это ускоряет избирательные процедуры, во-вторых, используя *web*-технологии, государство обращается к наиболее передовой аудитории, активным пользователям Сети. Тем не менее бурную реакцию итоги голосования вызвали именно среди российских оппозиционеров и правозащитников, которые заявляли о разного рода фальсификациях и «накручивании» голосов избирателей. В частности, В. Федотов, представляющий неформальный блок Навального, указывал на «исчезновение голосов и предположительное перетекание их к провластным кандидатам»<sup>4</sup>. Однако, по мнению К. Калачева, данная реакция была вполне ожидаемой: «Некоторые бывшие члены ОП просто привыкли почивать на лаврах и отвыкли от выборных процедур. <...> Кто-то заявляет, что победили люди малоизвестные и не пользующиеся общественной поддержкой, однако то же самое можно

<sup>1</sup> По материалам экспертного интервью с представителями российских правозащитных организаций.

<sup>2</sup> Институты гражданского общества против коррупции. — *Общественная палата РФ. Официальный сайт*. 2015. Доступ: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1471/2138/newsitem/31225> (проверено 05.02.2016).

<sup>3</sup> Формирование Общественной палаты Российской Федерации на 2014–2017 годы. 2014. Доступ: <https://2014.oprf.ru/> (проверено 14.02.2016).

<sup>4</sup> Оппозиции не нашлось места. — *Газета.ru*. 2014. Доступ: [http://www.gazeta.ru/politics/2014/05/31\\_a\\_6054409.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2014/05/31_a_6054409.shtml) (проверено 12.02.2016).

сказать и о проигравших»<sup>1</sup>. Кроме того, подобные обвинения могут быть адресованы и выборной системе как таковой, поскольку она в любом случае предполагает массовое голосование с использованием аналогичных технологий и процедур.

Развитие отношений между государством и некоммерческими организациями сопровождается финансовыми программами поддержки гражданского общества. С 2006 г. президентским указом ежегодно устанавливается общая сумма грантов, доступных для общественных инициатив. Эти гранты, право распределения которых изначально было делегировано Общественной палате, сегодня предоставляются несколькими крупными операторами, работающими с администрацией президента. С начала грантовых программ общий пул выделяемых средств стабильно увеличивался (0,5 млрд руб. в 2006 г.; 1,2 млрд в 2007 и 1,5 млрд в 2008 г.), однако затем сократился в связи с развитием экономического кризиса до 1 млрд в 2011 г. Государственная поддержка «третьего сектора» вновь начала возрастать в 2012 г. после принятия закона «Об иностранных агентах», поскольку резкое сокращение объемов зарубежного финансирования существенно ослабило политико-ориентированные НКО, функционировавшие преимущественно на деньги зарубежных спонсоров. Это обстоятельство может способствовать их деинституционализации и смещению деятельности из правового поля в подпольный нелегальный сектор, поэтому решение об увеличении доли госфинансирования НКО до 4,7 млрд руб. в 2015 г. было принципиальным для стабильности политической системы. В.В. Путин на встрече с председателем Совета по развитию гражданского общества и правам человека М.А. Федотовым пояснил: «Я согласен с теми коллегами, которые считают, что если уж мы принимаем какие-то более или менее жесткие рамки работы этих организаций, то, конечно, мы должны увеличить собственное финансирование деятельности НКО»<sup>2</sup>.

В сложившейся системе отношений программная деятельность значительной доли НКО осуществляется в режиме политического аутсорсинга при непосредственной финансовой поддержке национальных грантодающих институтов. Государство, таким образом, делегирует часть своих социальных функций организациям «третьего сектора», но сохраняет форму контроля за ними.

Тем не менее некоторые представители правозащитного сектора указывают, что гранты в первую очередь направляются наиболее близким к власти НКО. Так, Московская Хельсинкская группа осуждает «пристрастный характер» присвоения государственных грантов. По словам Л.М. Алексеевой, финансирование дается тем, кто отказывается от критики действующей власти или даже местных государственных служащих<sup>3</sup>. Однако правозащитные организации также получают финансирование, особенно с 2012 года, после принятия «Закона об иностранных агентах». В частности, МХГ подавала заявки на участие в грантовых программах с разной степенью успеха, чтобы, во-первых, привлечь финансовые ресурсы и, во-вторых, заработать «очки легитимности» в отношениях с президентской администрацией. В 2013 г. организации удалось получить финансирование несмотря на то, что она пребывала в статусе иностранного агента. Группа подавала две грантовые заявки: для мониторинга ситуации в области прав человека (5 млн руб.) и для участия в выработке проекта реформирования МВД (3,5 млн руб.). Денежные средства были выделены на вторую заявку.

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Что Владимир Путин говорил о НКО. — *Коммерсант.ru*. 2015. Доступ: <http://www.kommersant.ru/doc/2646370> (проверено 05.01.2016).

<sup>3</sup> Алексеева: гражданское общество — это не оппозиция. — *Newsland*. 2012. Доступ: <http://newsland.com/news/detail/id/924117/> (проверено 12.01.2016).

Опираясь на итоговые данные конкурсов по распределению президентских грантов за 2014–2015 гг., мы можем выделить следующие ключевые тематические направления поддержки правозащитных организаций: развитие коллективных форм защиты трудовых прав мигрантов и российских работников, занятых в реальном секторе экономики РФ; защита гражданских прав заключенных; оказание бесплатной правовой помощи инвалидам и родителям детей-инвалидов; мониторинг выборов. Таким образом, мы можем утверждать, что развитие грантовой политики в отношении «третьего сектора» отражает стремление власти использовать мобилизационные возможности некоммерческих организаций для решения общенациональных задач как на федеральном, так и на местном уровне. При этом одним из приоритетных направлений государственной политики является развитие потенциала НКО в целях модернизации общества.

Институционализация сотрудничества между государством и некоммерческими организациями продолжается и на уровне министерств. Для усиления взаимодействия с представителями гражданского общества в министерствах были созданы консультативные общественные советы, формализованные постановлением правительства РФ в рамках административных реформ 2006–2008 гг. Большое число правозащитников принимают участие в деятельности этих советов. Такие точки взаимодействия общества и представителей министерств позволяют активистам принимать участие в выработке управленческих решений в формате рабочих групп, но не допускают серьезных вызовов функционированию учреждений. Наряду с этим консультационные советы обладают потенциалом для установления долгосрочного и стабильного доступа к публичным должностным лицам государственных органов, а также создают возможности комментирования важных вопросов, относящихся к повестке министерств.

Чтобы придать надлежащую правовую форму своим требованиям, правозащитники активно приобретают юридические навыки. Данная тенденция профессионализации отчасти восходит к 90-м гг., когда российские активисты пользовались помощью международных организаций при проведении учебных курсов и технических семинаров, посвященных правовым вопросам, учету и финансам. Например, с начала 90-х гг. деятельность МХГ поддерживалась в финансовом отношении Агентством США по международному развитию, Европейской комиссией, Национальным фондом демократии и фондом Макартуров. Юридические навыки усиленно отрабатывались и на протяжении 2000–2015 гг. Использование легальных каналов помогает придать работе правозащитников форму, которая бы могла быть принята властью, а также позволяет смягчить прямые столкновения между активистами и государством.

Таким образом, мы можем резюмировать, что отношения государства и правозащитных организаций не являются конфликтными по своей сути. Безусловно, характерной особенностью большинства российских правозащитников является некоторая оппозиционность, однако, несмотря на это, они имеют возможность влиять на выработку политических решений. На наш взгляд, власть ставит принципиальное условие: правозащитная деятельность должна носить институциональный характер. При этом важной особенностью современной государственной политики в отношении правозащитных организаций является использование каналов обратной связи с ними и включение этой информации в новые циклы принятия политических решений.

**Список литературы**

- Белокурова Е.В. 2012. Старое и новое в дискурсе гражданского общества. — *Неприкосновенный запас*. № 84. С. 60-66.
- Гнусарева Ю.А. 2009. Общественная палата России в системе гражданского общества. — *Власть*. № 10. С. 28-31.
- Colton T., Hale H. 2009. The Putin vote: Presidential Electorates in a Hybrid Regime. — *Slavic Review*. Vol. 68(3). P. 473-503.
- Daucéa F. 2014. The Government and Human Rights Groups in Russia: Civilized Oppression? — *Journal of Civil Society*. Vol. 10. No 3. P. 239-254.
- Harvey J. 2015. *Civilized Oppression and Moral Relations. Victims, Fallibility, and the Moral Community*. Palgrave Macmillan. 199 p.
- March L. 2009. Managing Opposition in a Hybrid Regime: Just Russia and Parastatal Opposition. — *Slavic Review*. Vol. 68. No 3. P. 504-527.
- Shevtsova L., Eckert M. 2000. The Problem of Executive Power in Russia. — *Journal of Democracy*. No 11(1). P. 32-39.

SAZHNOV Aleksandr Nikolaeovich, postgraduate student at the Chair of History and Theory of Politics, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University (27, bld. 4, Lomonosovsky Ave, Moscow, Russia, 119991; alex-sazhnov@rambler.ru)

## FEATURES OF THE STATE POLICY TOWARD HUMAN RIGHTS ORGANIZATIONS IN MODERN RUSSIA (2000–2015)

**Abstract.** The author examines some patterns of the development of relations between authorities and human rights organizations in modern Russia. In the frames of the work, a series of expert interviews with representatives of the NGOs of personal thematic focus were carried out. Particular attention is paid to institutions of cooperation between state and civil society. The methodology includes expert interviews with the third sector leaders of different thematic focus. In addition, the author analyzed the state grants distribution strategy towards human rights organizations.

**Keywords:** government, civil society, human rights organizations, NGO, state policy

---