

Гражданское общество и вторая путинщина

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 276
Сентябрь 2013 г.

Джеймс Рихтер
Бейтс колледж

В первый год второго президентства Владимира Путина, очевидно, в ответ на массовые демонстрации прошедшего избирательного цикла, Кремль начал обширную кампанию по запугиванию, подрыву репутации, закрытию и даже преследованию в уголовном порядке неправительственных организаций (НПО), которые получают помощь от зарубежных доноров, особенно, из США. В то же время, власти резко увеличили финансирование «социально-ориентированных» НПО и стали поощрять Православную Церковь играть большую роль в организации российского общества. В настоящей статье проводится анализ российской политики прошлого года в отношении гражданских общественных организаций и обсуждаются ее последствия для внутривнутриполитического будущего России.

История вопроса

Сразу после своего избрания Путин начал искать баланс между суверенитетом и глобализацией. Сохранение внутреннего и внешнего суверенитета российского государства было постоянной темой его выступлений за все время нахождения у власти. В этом вопросе, однако, Путин сталкивается с дилеммой. Он признает, что внешнеполитический суверенитет России не выстоит, если не удастся обуздать силы глобализации. Выступая перед Федеральным Собранием в декабре 2012 г. он заявил: «Кто вырвется вперед, а кто останется аутсайдером и неизбежно потеряет свою самостоятельность, будет зависеть не только от экономического потенциала, но прежде всего от воли каждой нации, ...от способности к движению вперед и к переменам.»

Но при этом он также выразил обеспокоенность по поводу того, что центристское давление и соблазны глобализованного мира могут подорвать российский суверенитет изнутри: хотя Россия должна «уверенно развиваться», она должна «сохранить свою национальную и духовную идентичность, не растерять себя как нация. Быть и оставаться Россией». Риторика Путина периода второго президентства делает особый упор на ущербе моральной ткани российского общества, который наносит индивидуализм, поощряемый приходившими с Запада либеральными идеями:

“После 70-летнего советского периода граждане России прошли через необходимый и естественный этап восстановления значимости своих частных интересов. Это абсолютно нормально. Но работа каждого на себя имеет и свои пределы, имеет и свои границы... Но, к сожалению, тогда же были утрачены и многие нравственные ориентиры. Мы в известном смысле вместе с грязной водой и ребенка выплеснули... Сегодня российское общество испытывает явный дефицит духовных скреп - милосердия, сочувствия, сострадания друг другу, поддержки и взаимопомощи... Именно в гражданской ответственности, в патриотизме вижу консолидирующую базу нашей политики».

Иными словами, президент приветствует гражданскую активность при условии, что это будет правильная гражданская активность, которая обеспечит сплоченность общества, оказавшегося под угрозой индивидуалистических и космополитических импульсов современной жизни. Гражданская активность помогает выстроить межличностную эмпатию и доверие в обществе. Она формирует граждан, которые соблюдают закон и выражают свои требования по каналам приемлемых институциональных путей. Таким образом гражданское общество (даже в либеральном обществе) стремится определить и укрепить границу между «гражданским» поведением, отношением и лицами, которые заслуживают защиты со стороны государства, с одной стороны, и «негражданственным» поведением, отношением и лицами, которые не этого заслуживают, с другой стороны. В случае с Путиным, проведение границ особенно важно.

Кроме того «негражданственное общество» может относиться к потенциально опасному международному окружению за пределами государственных границ, либо к отклонению от принятых норм в рамках этих границ. Объединяя оба эти понятия, обвиняя инакомыслящих в пособничестве врагам России, Путин пытается как подорвать репутацию оппозиции, так и подчеркнуть необходимость обеспечения сильного государства.

Но здесь Путин сталкивается с другой проблемой. В течение большей части периода его президентства, вплоть до сегодняшнего дня, многие из наиболее профессиональных, заметных и устойчивых НПО в России существенно зависели от поддержки со стороны внешних доноров. Поначалу, когда режим все еще нуждался в услугах, экспертизе и идеях, которые эти организации могли предоставить, власти избегали прямой конфронтации, отдавая предпочтение «импортозамещающей» политике, согласно определению Сары Хендерсон.¹ Кремль создал сеть новых НПО, которые зависят от денег и руководства со стороны государства (ГОНГО - Государством организованные негосударственные организации), одновременно пытаясь принизить статус организаций, финансируемых из-за рубежа, а также уменьшить их пространство для маневра. Власти стали расширять эту политику после цветных революций в Грузии и Украине, введя, в частности, в 2006 г. закон, направленный против НПО, финансируемых из-за рубежа, который позволяет властям усилить надзор и, в конечном счете, закрыть любую организацию по своему усмотрению. Однако

¹ Sarah L. Henderson, “Shaping Civic Advocacy: International and Domestic policies toward Russia’s NGO Sector,” in Mary Kay Gugerty and Aseem Prakash, eds., *Advocacy Organizations and Collective Action* (New York: Cambridge University Press, 2010).

лишь немногие организации были на самом деле закрыты, несмотря на существенный рост проблем, создаваемых властями.

После массовых демонстраций 2011-2012 гг. Кремль стал проводить эту политику с особым рвением. За первые семь месяцев своего нового срока правления президент Путин подписал несколько законов, в которых НПО, получающие иностранную помощь, были определены как потенциальные враги народа. Подробности этого законодательства и результаты его применения можно найти в опубликованном в Интернете отчете Хьюман Райтс Вотч «Разрушительное законотворчество».²

В наиболее опасных новых законах расширяется трактовка понятия «государственная измена», и теперь оно включает в себя предоставление «консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации». Однако, насколько мне известно, по этому обвинению пока не было возбуждено ни одного дела.

Краеугольным камнем новой политики стал изданный в июле 2012 г. закон, который предписывает всем НПО, получающим иностранное финансирование и участвующим в политической деятельности, зарегистрироваться как «иностранцы агенты». Как и закон об НПО от 2006 г., новый закон предусматривает, что такие организации будут подвергаться расширенному аудиту и более строгим инспекциям, но подлинный ущерб от этого закона заключается в наделении таких организаций статусом, который ассоциируется со шпионажем и предательством. Более того, понятие «политическая деятельность» было сформулировано так, чтобы оно распространялось на любую организацию, которая пытается повлиять на должностных лиц или общественное мнение по любому вопросу, связанному с государственной политикой. И, тем не менее, до середины января все организации, за исключением одной (правозащитная организация в Чувашии), отказались признавать, что они занимаются политической деятельностью и отказались зарегистрироваться, тогда как министр юстиции Александр Коновалов открыто выразил нежелание соблюдать закон, противоречащий «духу российского законодательства об НПО».

Однако в середине февраля Путин на встрече с сотрудниками ФСБ заявил, что этот закон нужно соблюдать. Вскоре после этого сотрудники местных прокуратур, налоговых ведомств и порой даже органов санитарного надзора начали проводить внезапные инспекции и аудиты сотен НПО по всей стране (и даже религиозных организаций, хотя закон на них явно не распространяется). К лету 2013 г. по меньшей мере 44 организации получили предупреждения о том, что они должны зарегистрироваться в качестве «иностранцев агентов». Среди получивших это уведомление была даже организация «Помощь больным муковисцидозом». По меньшей мере пяти таким организациям суд заявил, что они должны либо заплатить штраф, либо расформироваться. Самым известным было дело московского отделения организации «Голос», занимающейся мониторингом выборов, деятельность которой власти приостановили на шесть месяцев.

² «Разрушительное законотворчество». Хьюман Райтс Вотч. 24 апреля 2013 (<http://www.hrw.org/ru/reports/2013/04/24/razrushitelnoe-zakonotvorchestvo>).

Интересно, что к середине июля Кремль выразил готовность отступить и отказаться от наиболее вопиющих аспектов закона. В начале июля Путин заявил на встрече с экспертами по правам человека и генеральным прокурором Юрием Чайкой, что закон нуждается в поправках, и должен содержать более узкое определение понятия «политическая деятельность». Несколько дней спустя суд в Перми закрыл дело о двух общественных организациях, не найдя оснований, обосновывающих предъявленное им требование зарегистрироваться в качестве иностранных агентов. Затем, 18 июля, согласно РБК Daily, Чайка дал понять, что закон будет применяться только в отношении организаций, которые непосредственно вовлечены в политические выборы – такие как «Голос, Лига избирателей и др.» И действительно, в конце августа Генеральная прокуратура объявила, что из 2200 организаций, которые по их данным получили иностранное финансирование, только 22 были признаны нарушившими закон.

Как и закон об НПО от 2006 г. этот закон, похоже, рассчитан больше на то, чтобы запугивать и создавать проблем, чем карать. Но и при этом он нанес ощутимый ущерб гражданской активности в России. Общественные организации гораздо менее склонны к получению финансирования из-за рубежа и участию в деятельности, которая может быть истолкована как «политическая». Кроме того, эта кампания произвела небольшое, но существенное воздействие на отношение общественности к деятельности НПО. Согласно недавнему опросу общественного мнения, проведенного «Левада-Центром», 50% опрошенных в целом положительно отнеслись к НПО – столько же, сколько и в 2012 г.³ Однако количество людей, отрицательно относящихся к деятельности НПО, увеличилось с 13% до 19%. Кроме того, большее количество респондентов (49%) положительно отнеслись к действиям властей, направленных на ограничение иностранного влияния на НПО, и меньше респондентов выразили негативное отношение (20%).

Кремль также усложнил получение внешнего финансирования общественными организациями. Самый большой удар был нанесен в октябре 2012 г., когда Кремль потребовал прекращения деятельности Агентства США по международному развитию (USAID) в России. Следуя логике политики «импортозамещения» администрация президента объявила, что утроит количество денег, выделяемых российским НПО в рамках конкурса на президентские гранты, до почти трех миллиардов рублей. Но для конкурсов, устраиваемых Кремлем, характерна непрозрачность, их организаторов обвиняют в фаворитизме, и за последние годы они утратили доверие со стороны НГО. По результатам конкурса, объявленным в конце августа 2013 г. в число победителей вошли такие известные правозащитные организации как «Мемориал», Московская Хельсинкская Группа и движение «За права человека», Кроме того, в июле Путин объявил о том, что Кремль будет выделять ежегодно еще полмиллиарда рублей на гранты, распределяемые по результатам конкурса, который будет проводить организация известной деятельницы Эллы Памфиловой «Гражданское достоинство», которая, очевидно, должна вызывать большее доверие. Тем не менее, эти инициативы не восполняют урон, нанесенный закрытием USAID,

³ «Отношение к НКО», Левада-центр, 11 июля 2013 г. (<http://www.levada.ru/11-07-2013/otnoshenie-k-nko>).

крупнейшего источника иностранной помощи широкому диапазону российских НКО, среди которых есть организации, выступающие за улучшение здравоохранения, защиту окружающей среды и развитие гражданского общества.

В отличие от политики «импортозамещения» в 2000-е годы, нынешние усилия Путина, направленные как на развитие, так и на сдерживание гражданского активизма, имеют новое моральное измерение, которое вписывается в логику его выступления перед Федеральным Собранием в декабре прошлого года. Наиболее явно этот новый акцент просматривается в недавнем законе, направленном против сообщества ЛГБГ, а также в законе против «богохульства». Говоря о гражданской активности Путин выразил пожелание о том, чтобы Православная Церковь играла бы большую роль в развитии «гражданской ответственности, в патриотизме». Например, в феврале 2013 г., выступая перед участниками Архиерейского собора Русской Православной Церкви, он заявил, что Церковь должна «получить все возможности для полноценного служения в таких важнейших сферах, как поддержка семьи и материнства, воспитание и образование детей, молодежная политика, решение социальных проблем, ... укрепление патриотического духа Вооруженных сил». Насколько мне известно, Кремль не выделил дополнительных финансовых средств на поддержку православных гражданских организаций, но, с другой стороны, в целом православные организации не подверглись инспекциям, которые прошлой весной обрушились на другие религиозные организации, включая и представительства исламских благотворительных фондов, католические приходы, общества пятидесятников и мормонов.

Тем не менее, есть признаки того, что среди российских чиновников сохраняется поддержка более прагматичного подхода к гражданскому активизму. На этом фоне особенно ярко выделяется публичное заявление Коновалова о нецелесообразности закона об иностранных агентах. Кроме того, закон натолкнулся на активное сопротивление в Совете при президенте по развитию гражданского общества и правам человека и даже со стороны членов обычно ручной Общественной палаты. Еще более примечательным оказался тот факт, что программа по поддержке «социально ориентированных» НПО, проводимая Министерством экономического развития, спокойно продолжила свою работу несмотря на бурю, разыгравшуюся вокруг закона об «иностранных агентах». Эта программа инициирована президентом Медведевым в апреле 2010 г. и предусматривает выделение прямой финансовой поддержки отдельным НПО и существенные субсидии региональным властям с целью оказания материально-технической и некоторой финансовой поддержки местным организациям. Хотя эта программа и вписывается в политику «импортозамещения», она проводится более эффективно и прозрачно, нежели вышеупомянутая программа выделения президентских грантов. Например, в конце июля были объявлены результаты первого раунда национального конкурса, и самую высокую оценку получила пермская организация «ГРАНИ», которая менее чем за месяц до этого подверглась судебному преследованию за нарушение закона об «иностранных агентах».

Подводя итоги следует отметить, что путинская политика и риторика по поводу гражданских общественных организаций в период его второго президентства предполагают стратегическое смещение в сторону дальнейшей защиты внутреннего суверенитета от давления и соблазнов модернизирующегося

и глобализирующегося мира. Это не сулит ничего хорошего для экономического и социального развития России. Если ограничивать пространство для независимой общественной деятельности, то гражданские общественные организации перестанут быть источником социальных инноваций и начнут функционировать как остальные элементы государственной бюрократии. В этом случае последняя глава путинизма будет все больше напоминать период брежневского застоя.

Elliott School of International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org