УДК: 351:323.2(470) DOI: 10.22394/2071–2367–2019–14–5–35–51

РЕЗУЛЬТАТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО СЕКТОРА В РОССИИ: ВЗГЛЯД ПРАВОЗАЩИТНИКОВ

Гимазова Ю.В.[1]

Аннотация. *Цель статьи* – выявить и проанализировать мнения представителей российского правозащитного сектора относительно результатов и последствий государственной политики в отношении НКО, реализуемой с начала 2010–х гг. по настоящее время.

Методология исследования – статья подготовлена на основе экспертного опроса 28 лидеров правозащитных НКО и 5 неформальных активистов–правозащитников путем интернет–анкетирования с неформализованными вопросами.

Результаты исследования позволяют обосновать тезис о значительном ухудшении положения правозащитных НКО в России с 2010–х гг. вследствие политики усиления применяемых к ним санкций и ограничений (законы об иностранных агентах и нежелательных организациях, ужесточения требований об административной отчётности). В этих условиях респонденты выделяют два направления выживания правозащитных НКО: объявление себя иностранным агентом либо самоликвидация.

Все выводы данного исследования основаны на мнениях респондентов – объектов государственной политики – в отношении правозащитного сектора. Результаты исследования могут оказаться востребованными при оценке российской государственной политики в отношении правозащитных НКО, а также могут использоваться исследователями состояния некоммерческого сектора в современной России.

Ключевые слова: правозащитные НКО, иностранные агенты, нежелательные организации, регулирование некоммерческого сектора, межсекторное партнёрство.

RESULTS OF CIVIL SECTOR REGULATION IN RUSSIA: A VIEW OF HUMAN RIGHTS DEFENDERS

GIMAZOVA Y. V. – Canidate of Political Sciences., Docent, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Moscow), e–mail: 3j@mail.ru

---

Гимазова Юлия Владимировна – кандидат политических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 119571, Россия, г. Москва, Проспект Вернадского, д. 82, e–mail: 3j@mail.ru

Abstract. The purpose of the article is to identify and analyze the views of the Russian human rights sector on the results and consequences of the state policy on NGOs implemented since the early 2010 till present.

The methodology of the study is to survey 28 leaders of human rights NGOs and 5 informal human rights activists through an online questionnaire with informal questions.

The results of the study make it possible to justify the thesis about the significant deterioration of the human rights NGOs situation in Russia since 2010–s. due to the policy of sanctions and restrictions applied to them (laws on foreign agents and undesirable organizations, tightening the requirements on administrative reporting). Under these conditions, respondents identify two areas of survival of human rights NGOs: self-declaration as a foreign agent or self-liquidation.

All conclusions of this study are based on the opinions of respondents - objects of state policy - regarding the human rights sector. The results of the study may be in demand in assessing Russian state policy regarding human rights NGOs, and may also be used by researchers of the state of the non-profit sector in modern Russia.

Keywords: human rights NGOs, foreign agents, undesirable organizations, regulation of the non-profit sector, intersectoral partnership.

Введение

Регулирование деятельности правозащитных общественных организаций является актуальнейшим направлением публичной политики и одновременно сферой острейшего властно–общественного конфликта.

Онтология этого конфликта отражает процесс взаиморазвития правового государства и гражданского общества, который практически в каждом государстве имеет собственную историю[1]. Анализируя эти «истории», можно заметить, что в странах первой волны демократии[2] взаимоотношения власти и правозащитных НКО развиваются от конфликта к конструктивному взаимодействию, предполагающему комплементарность общественных и государственных ресурсов в сфере защиты прав человека. В демократиях второй и третьей волны правозащитный сектор чаще испытывает на себе давление со стороны государства, а эпизоды конструктивного взаимодействия встречаются реже[3].

[1] Баталова Ю.В. Взаимодействие негосударственных некоммерческих организаций с органами государственной власти и управления в России: Дис. ... канд. полит. наук. – М., 2004. – С. 21– 25.

[2] Использована теория волн демократии, см.: Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. — М.: РОССПЭН, 2003.

[3] Catherine Owen and Eleanor Bindman. Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia. – In: Government and Opposition. – Government and Opposition Limited and Cambridge University Press, 2017. – Pp. 10 – 14.

Различные аспекты взаимоотношений власти и правозащитного движения достаточно хорошо изучены в российской политологии 1990–х – начала 2000–х гг. Так, Т.Д. Матеева анализировала международный и российский опыт партнёрства власти и правозащитных НКО[1]. Ряд работ Н.Ю. Беляевой посвящён развитию нормативно–правовых и институциональных основ деятельности правозащитных НКО[2]. В работах А.Ю. Сунгурова исследованы практики взаимодействия правозащитников и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ[3]. Ознакомление с данными исследованиями позволяет судить о состоянии российского правозащитного сектора в условиях относительно либеральной для общественных организаций политико–правовой среды последнего десятилетия XX в.

Начавшееся со второй половины 2000–х гг. ужесточение мер российской государственной политики в отношении правозащитного сектора вызвало новую волну публикаций, авторы которых проводили компаративный анализ зарубежного и российского законодательства в отношении иностранных агентов[4]; изучали специфику правового положения некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента в России[5]; исследовали проблемы статуирования организаций российского правозащитного сектора[6]; изучали влияние закона об иностранных агентах на институциализацию лоббистской деятельности в России[7].

В продолжение и расширение этих исследований данная статья посвящена выявлению мнений представителей российских правозащитных организаций относительно проблем и перспектив существования представляемого ими сектора в условиях сужающегося «коридора возможностей».

---

[1] Матвеева Т.Д. По зову сердца, а не по долгу службы: неправительственные организации в защите прав человека. Международная практика и опыт России. – М.: Юрист, 1998..

[2] Беляева Н.Ю. Власть и общественные организации: нормативно–правовые основы взаимодействия. – М.: Интерлигал, 1999. – 128 с.

[3] Сунгуров А.Ю. Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. – СПб.: Норма, 2002. – 288 с. Сунгуров А.Ю. Участие власти в защите прав человека: Комиссии и Уполномоченные. – СПб.: Норма, 2001. – 236 с.

[4] Вандышева Е.А. Стратегии НКО в связи с введением статуса иностранного агента // Публичная политика. – 2013. Сборник статей / Под редакцией М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2014. – С. 76–85.

[5] Аверкина Ю.Б. Некоторые вопросы правового положения некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента // Вестник Саратовской юридической академии. – 2014. – № 3. – С. 137 – 141.

[6] Михайлов В.К. Правозащитник: агент или нет? Непредвзятый взгляд изнутри // Право и современные государства. – 2013. – № 4. – С. 42–45.

[7] Василенко А.И. Принятие Закона «Об иностранных агентах» как первый этап на пути к правовому регулированию лоббистской деятельности в России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2014. – № 3 (25). – С. 44–58.

Цель статьи – выявить планируемые правозащитниками стратегии выживания их организаций в условиях совокупного влияния негативных нормативно–правовых (вступление в силу закона «об иностранных агентах», т.н. закона «Димы Яковлева»), административных (обязанность для НКО вести дополнительную отчётность), социально–политических (изменение общественного мнения и позиции СМИ в отношении правозащитников), организационно–управленческих (возрастающие трудности в вопросах менеджмента, краудсорсинга и файндрайзинга правозащитных НКО) факторов.

В статье проанализированы результаты интервью наиболее авторитетных представителей правозащитного НКО–сообщества, опрошенных в ходе мероприятий «Гражданский сектор России: от стратегии выживания к стратегии развития» (Москва, 27–28 сентября 2018 года; Ереван, 1–4 ноября 2018 года) сотрудниками Региональной общественной организации «Союз Женщины Дона» (Череватенко В.И., Катасонова Н.А.).

В рамках проекта было проведено анкетирование с лидерами институционально оформленных НКО, а также представителями активистских групп в разных сферах деятельности. Метод анкетирования: рассылка лидерам и активистам гражданского общества анкет с неформализованными вопросами через сеть Интернет. Всего опрошено 28 лидеров НКО, а также 5 лидеров неформальных инициативных групп.

Результаты

В качестве исследовательских результатов приведён анализ анкетирования по каждому вопросу, который был задан респондентам.

Ответы на вопрос 1: «Когда (в каком году и при каких обстоятельствах) была создана Ваша организация? Кем была создана? Какие направления деятельности тогда были главными?» помогают судить о характере деятельности опрошенных общественных организаций, официальных и неформальных.

Большинство опрошенных НКО (18) и неформальных групп (3) реализуют правозащитную деятельность, занимаются следующими вопросами: восстановление исторической справедливости в отношении жертв политических репрессий; контроль за исполнением Хельсинкских соглашений на территории России; содействие развитию института Уполномоченного по правам человека; защита прав призывников и военнослужащих; общественный контроль за соблюдением российского законодательства в сфере прав человека; противодействие насилию в семье; защита социальных и гражданских прав женщин; оказание правовой помощи; мониторинг нарушения прав журналистов; поддержка людей, пострадавших от действий государственных правоохранительных органов; формирование атмосферы нетерпимости к нарушениям прав человека. Основная часть этих организаций была создана в начале–середине 1990–х гг., в период расцвета демократических прав и свобод в

России. Начиная с 2000–х гг. правозащитная деятельность становилась все более подконтрольной государству, что стимулировало некоторое снижение активности зарегистрированных НКО, с одной стороны, и развитие неформальных правозащитных объединений – с другой.

Деятельность остальных организаций (12) и активистских групп (2) носит более широкий характер, хотя опосредованно также связана с защитой прав человека. Она включает: оказание гуманитарной помощи; организацию стажировки и обмена российских и зарубежных социальных работников, студентов, педагогов; противодействие экстремизму и терроризму; исследование состояния гражданского общества в России и степени его влияния на демократические процессы; объединение экспертного сообщества и активных граждан; содействие развитию эффективных демократических институтов и устойчивых механизмов защиты прав человека; защиту окружающей среды, экологическое воспитание и просвещение; информирование широкой общественности об острых экологических проблемах; поддержку инициатив подростков и молодежи; реализацию образовательных проектов; содействие признанию в обществе ЛГБТ–людей; исследование коррупции в стране, миротворчество.

Анализ ответов на вопрос 2: «Если вспомнить о начале: какими тогда были стратегии развития организации/инициативной группы? Какие в то время существовали вызовы для организации/инициативной группы?» позволяет выявить факторы, которые способствовали/препятствовали стратегическому видению развития организаций их сотрудниками.

Несмотря на то, что достаточно большое количество опрошенных НКО (10) считают, что у них не было стратегии, представитель каждой организации или неформальной группы, отвечая на вопрос, указывал на такие компоненты стратегического планирования, как: расширение ареала и функционала своей деятельности; организационное и профессиональное развитие; достижение общественного признания важности решаемых задач. Для многих организаций и неформальных групп стратегия формировалась и трансформировалась «на ходу»: возникали новые идеи, возможности, контакты.

Вместе с тем полноценному устойчивому развитию организаций мешали внутренние и внешние факторы.

К внутренним барьерам (их отмечают в первую очередь численно либо территориально большие организации) относят: неэффективное внутрикомандное взаимодействие, слабая организация работы, недостаточно эффективное планирование, фрустрация работников вследствие авторитарного режима управления организацией.

Внешних проблем, препятствующих устойчивому развитию НКО на начальном этапе их деятельности, опрашиваемые выделили гораздо больше. Среди этих трудностей для некоммерческих организаций на первом месте оказались

проблемы в стране, политическая нестабильность, отсутствие конструктивного взаимодействия с властью (проявляется в раздражительности власти, административных барьерах, а порой в репрессиях и арестах сотрудников). Недостаточно конструктивное взаимодействие с властью отметили прямо или косвенно практически все опрашиваемые организации и неформальные группы.

Второй критический барьер устойчивого развития – это недостаточная финансовая поддержка (особенно у тех НКО, которые получали её из одного источника), а также трудности в поиске грантов на реализацию проектов. Прочие факторы, препятствующие развитию гражданского общества, связаны с отраслевой спецификой отдельных НКО, а именно: иждивенческая позиция целевой аудитории, проблемы в привлечении новых сотрудников, недовольство руководства вузов отдельными направлениями деятельности организации.

Анализ ответов респондентов на вопрос 3: «Опишите коротко важные этапы жизни Вашей организации или важные переходные моменты в жизни организации» позволил выявить этапы «жизненного цикла», характерные для большинства исследуемых НКО. Этими этапами являются: становление, развитие, стагнация, «выживание».

На этапе своего становления НКО формировали организационную структуру (преимущественно сетевого типа), проводили масштабные акции для привлечения внимания к ним широкой общественности, изучали международный и отечественный опыт деятельности профильных организаций, преодолевали внутренние барьеры достижения разделяемого видения целей развития организации, создавали «костяк» своей команды.

На этапе развития организации активно вступали в многочисленные контакты с профильными структурами, образуя общероссийские правозащитные движения (ассоциации), расширяли направления своей деятельности, развивали сотрудничество с профильными органами власти и управления, совершенствовали свой профессионально–экспертный потенциал. В этот период появлялись новые проекты с упором на коалиционную работу, исследования, обучающие инициативы, международную деятельность, развивалось информирование общества о правозащитном движении и правах человека. НКО активно и нередко успешно взаимодействовали с органами власти и СМИ в вопросах законодательства и государственной политики; формировали устойчивую положительную репутацию организации и членов команды в гражданском обществе и получали признание в нём.

Третий этап – стагнация – большинство респондентов связывают с усилением влияния внешних, неблагоприятных для гражданского общества факторов. Среди таковых: ухудшение ситуации в стране в области прав человека и демократии и особенно давление на гражданское общество, уменьшение числа независимых СМИ, распространение недостоверной информации о работе организации;

принятие закона «Димы Яковлева», давление на организацию в рамках закона об «иностранных агентах», тиражирование в обществе негативного образа правозащитных НКО. Всё это значительно уменьшило возможности для уставных видов деятельности организации в новых условиях. Пять НКО из опрошенных указывают на существенное сокращение финансирования в связи с его централизацией в рамках Фонда президентских грантов, с одной стороны, и сворачиванием деятельности на территории России международных благотворительных организаций – с другой. НКО, действующие в сфере миротворчества, указывают в качестве основных причин своей стагнации на события после Евромайдана и последующую внешнюю политику России, которые существенно ухудшили возможности работы российских экспертов и организаций в постсоветских странах.

Для большинства опрашиваемых правозащитных НКО период стагнации сменился периодом «выживания», когда организация вынуждена существенно сокращать (а порой и прекращать) свою деятельность под угрозой множественных санкций государства. Так, из 28 опрошенных НКО в реестр «иностранных агентов» попали 16 правозащитных организаций (и лишь одной удалось впоследствии выйти из этого реестра); сотрудники трёх НКО отметили факты уголовного преследования лидеров своих организаций; на лидера одной НКО было совершено нападение; одна НКО получила представление от Прокуратуры РФ с требованием прекратить свою деятельность. Работники организаций, сферой деятельности которых являлись самые «горячие точки» взаимодействия с властью (например, контроль за соблюдением прав заключённых, расследование дел о пытках), подверглись угрозе физической расправы, преследованию, вторжению в офис и уничтожению части оборудования, угрозе защиты персональных данных и частной жизни, в том числе от проведения ОРД, которая выразилась в контроле телефонных переговоров, электронной почты, слежке, шантаже. В этот период, по данным интервью одного активиста правозащитной организации, «стало невозможно влиять на органы власти; многие НПО, экспертные, образовательные, медийные и другие организации, с которыми раньше сотрудничали, оказались в тяжёлом положении или стали бояться с нами взаимодействовать, в условиях пропаганды и войн стало очень трудно взаимодействовать с обществом, ушли ключевые доноры, и мы прекратили большинство наших проектов и постепенно потеряли подавляющее большинство сотрудников».

Однако такие количественные и качественные сокращения вовсе не означают «смерть» правозащитных НКО. Многие из этих организаций превратились в неформальные численно небольшие группы экспертов, работающих на дому. Ввиду изменившейся обстановки правозащитная деятельность отчасти трансформировалась в экспертную, просветительскую, информационно–

аналитическую, а также организацию и участие в различных дискуссиях, конференциях, форумах.

По признанию лидера одной из авторитетных правозащитных организаций, такая стратегия выживания, навязанная государством, оказалась ущербной. «Мы, видимо, приняли неверную стратегию реагирования на давление – отказались от иностранного финансирования и от публичности внутри страны. В итоге 90% нашей прошлой деятельности прекращено, и фокус сместился на бывшие 10% деятельности ввиду изменившейся обстановки, новых общественных потребностей и наших резко уменьшившихся возможностей…Теперь мы – совсем другая организация (неформальная экспертная группа), но опирающаяся на опыт 20 лет предыдущей деятельности».

Ухудшение своего положения отмечают и организации, не занимающиеся правозащитной деятельностью. Основным риском для них является нестабильность финансирования, поскольку судьба их проектов зависит главным образом от поддержки проектов Фондом президентских грантов.

Отвечая на вопрос 4: «Изменился ли состав (члены и сотрудники) вашей организации и каким образом? Есть ли в организации разные поколения?», большинство респондентов указывают на значительное обновление кадрового состава, в том числе и команды. Во всех организациях существует приток новых сотрудников. Трудятся люди от 20 до 70 лет. При этом большинство НКО выразили заинтересованность в том, чтобы молодые сотрудники постоянно повышали свою квалификацию и навыки, становились активными членами организации, разрабатывали свои направления деятельности. НКО с 20–30–летним стажем отмечают, что за время их деятельности кадровый состав изменился на 45 – 60%. Многие уходят, становясь депутатами, чиновниками, идейными оппонентами. Ужесточение российской политики к правозащитным организациям вызвало отток их сотрудников по причине страха за свою судьбу. Кроме того, в качестве причин ухода сотрудников из НКО респонденты назвали: исключение как постоянно пребывающих или граждан США; уход из жизни правозащитников «первого поколения»; отсутствие в организации средств на оплату труда; недостаточную востребованность правозащитных организаций обществом.

Вопрос 5: «С какими проблемами пришлось столкнуться вашей организации и вам лично в результате новаций в законодательстве об НКО, серьёзно ограничивающих возможности для работы общественных организаций: закон «об иностранных агентах», закон «о нежелательных организациях», закон «Димы Яковлева» и т.д.?» вызвал однозначно негативную реакцию респондентов.

Опрашиваемые отмечают множество проблем, с которыми они столкнулись в результате усиления государственных санкций по отношению к НКО, прежде всего правозащитным. Среди этих проблем можно выделить системные

(препятствующие развитию НКО–сектора в целом) и отраслевые (характерные для отдельных организаций). К системным проблемам относятся: усложнение отношений с официальными властями; существенное снижение фандрайзинговых возможностей; значительное увеличение административных расходов; большое количество дополнительной отчётности; принятие закона «Димы Яковлева» (часть 2 статьи 3), сделавшего, в частности, невозможным человеку с двойным гражданством или с нероссийским гражданством быть сотрудником НКО; необходимость искать новый формат работы и новый (неполитический) язык для её описания (в проектах); дополнительное беспокойство по поводу информационной безопасности в работе НКО, шифровании, хранении данных и т.д. в рамках цифровизации экономики.

Отраслевыми проблемами для правозащитных НКО сегодня являются: отрицательный PR (судя по тому, что «приходящие [в организацию] рассказывают [о ней] какой–то бред, но обращаются за помощью, потому что идти им больше некуда»); существенное сужение спектра контактов (главным образом по причине боязни бывших партнёров взаимодействовать с иностранными агентами, в т.ч. потенциальными); провокации «провластных» СМИ; трудности работы со школами, вузами, сузами; увеличение количества комплексных проверок; увеличение штрафов; поэтапное лишение возможности работы на публичных площадках (в буквальном смысле – отказ представителей власти от предоставления помещений для «круглых столов», дискуссий, встреч); регулярное давление на активистов НКО (вызовы в ФСБ, угрозы отчислить из вузов, задержания на митингах и акциях протеста и т.п.); запрет публичного обсуждения проблематики нетрадиционных отношений (в связи с принятием соответствующего закона в 2013 г.).

В этих нарастающих неблагоприятных условиях особую значимость приобретают решения наиболее авторитетных сетевых правозащитных организаций в отношении фандрайзинга за счёт зарубежных источников. Например, МХГ после неоднократных предупреждений власти решила не обращаться с заявками на получение иностранных грантов. По словам опрошенного сотрудника, это драматическим образом повлияло как на состояние самой организации (вынужденное сокращение программ, которые МХГ реализовывала много лет, а также общероссийских правозащитных съездов; сокращение штата сотрудников втрое), так и на дальнейшее развитие правозащитного движения в российских регионах (невозможность продолжения поддержки правозащитных инициатив других правозащитных НКО в субъектах РФ, проведения региональных циклов Школы прав человека, регулярных экспертных встреч по вопросам соблюдения прав человека в регионах РФ, правозащитного мониторинга в регионах и т.д.).

Как следует из анкет, большинство организаций переориентировалось на поиск грантов российских операторов и в условиях дефицита средств активнее стало использовать волонтёрский ресурс.

Вместе с тем одна из опрошенных НКО, получив статус иностранного агента, сохранила возможность финансирования из–за рубежа и по–прежнему реализует свои проекты. Таким образом, позитивистское отношение руководства НКО к статусу иностранного агента («если государство считает нас агентами, пусть будет так, будем работать и дальше в таком статусе, не изменяя своим принципам») может содействовать «выживанию» этой организации.

Ещё одним негативным следствием текущей государственной политики в отношении правозащитного сектора является, по мнению одного сотрудника правозащитной организации, «усложнение возможности для появления в нём [правозащитном секторе] молодых людей, в связи с чем предыдущие методы перестали работать и появилась необходимость к выработке новых подходов деятельности».

Наконец, негативные факторы государственной политики по отношению к правозащитным НКО способствовали росту активности неформальных правозащитных организаций, реализации «стратегии индивидуального активизма». Такие неформальные объединения выживают за счёт инициативности и самоотдачи их лидеров. Нуждаясь в финансовых ресурсах для хоть какой–либо поддержки своей деятельности, эти неформальные объединения тем не менее не решаются на юридическую регистрацию НКО, поскольку боятся, что «проблем со стороны властей будет больше, чем выгод», а также того, что «быть формальными учредителями люди опасаются». Такие страхи лишь увеличивают дистанцию между властью и правозащитным сообществом.

Ответы респондентов на вопрос 6: «С какими проблемами пришлось столкнуться вашей организации/инициативной группе и вам лично в связи со сформировавшимися в результате воздействия государственных СМИ стереотипами общественного сознания в отношении НКО (НКО – разрушители традиционных ценностей, проводники западной идеологии, «национал–предатели», «пятая колонна» и т. п.)?» позволяют составить довольно чёткое представление о том негативном имидже, который укрепляется в настоящее время в отношении правозащитного сектора.

Среди главных проблем восприятия современным российским обществом правозащитных организаций можно выделить следующие: негативный образ в СМИ; отрицательный образ в Википедии, который не удаётся исправить; агрессивные нападения на участников мероприятий; запрет сотрудникам государственных учреждений (образовательные учреждения, музеи и библиотеки) на сотрудничество с организацией; давление на правозащитников и выдавливание

их из региона с молчаливого одобрения федеральных властей; угрозы членам НКО со стороны враждебно настроенных.

В итоге НКО очень тяжело работать «в этой атмосфере, когда кажется, что весь мир против тебя. Очень тяжело не поддаться этому движению и выдерживать волны негатива». Среди региональных практик такой дискредитации: Интернет–газета «В ракурсе», направленная на травлю гражданских и политических активистов региона; неофициальный запрет другим организациям работать, организовывать и проводить мероприятия и проекты с данной НКО; троллинг организаций в социальных сетях.

Это существенно повышает уровень выгорания сотрудников, заставляя руководство уделять бóльшее внимание их безопасности, способствует сокращению общественных кампаний, просвещения, образовательных программ, снижению уровня влияния НКО на принятие решений и выработку политики органами власти.

На вопрос 7: «Удалось ли вам адаптироваться к новым условиям?» 45 опрошенных (сотрудники 15 НКО) ответили утвердительно; 39% (13 респондентов) ответили: «скорее, да»; представители трёх организаций указали, что НКО не сумела адаптироваться к изменениям; двое респондентов затруднились с ответом. Однако комментарии опрошенных позволяют говорить о том, что речь идет не об АДАПТАЦИИ (когда организация, сохраняя свои ключевые параметры и возможности, переориентируется на новую деятельность), а о ВЫЖИВАНИИ В ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ УСЛОВИЯХ (когда организация «сворачивает» большинство своих программ и проектов, утрачивает поддержку широкой общественности, теряет большую часть профессионально–кадрового состава). Так, по оценке одного из респондентов, организации в какой–то степени удалось приспособиться к новым условиям, однако «в результате … фактического прекращения 90% прошлой деятельности и потери большинства сотрудников и финансирования». Отчасти помогают выживать или, как метко выразился один респондент, «чувствовать себя в некоторой безопасности», давние длительные отношения с донорами, а также принадлежность к очень ограниченному числу «главных правозащитников». Вместе с тем большие авторитетные правозащитные организации отличаются «сильной инерцией» и потому с трудом воспринимают новые подходы, многому сопротивляются (например, сотрудничество «Мемориала» с ОВД–инфо).

Вопрос 8: «Проводили ли вы оценку необходимости специальных действий для продолжения работы? Если да и если действия требовались, то в чём они состояли?» вызвал у респондентов неоднозначную реакцию. 42% опрошенных (14 НКО) ответили, что такой оценки они не проводили. Ответы остальных 58% , где такая оценка проводилась, позволили выявить следующие формы и инструменты проведения оценки действий по выживанию: «мозговые штурмы» с участием

союзников; стратегические совещания; информационный и IT аудит; инструменты кризисного управления; семинары по стратегическому планированию деятельности организации; ежегодные ретриты с оценкой достигнутого и согласованием изменений; самообследование с последующей выработкой стратегии выживания.

Применение указанных инструментов оценки своей деятельности позволяет НКО разработать и начать реализовывать определённые действия для продолжения работы в агрессивной среде. Среди таковых: изменение политики пиара организации; ужесточение регламента работы с поступающими материалами; цифровизация и шифрование архива организации; приоритизация новых направлений деятельности (таких, как поиск независимых ресурсов НКО и развитие социального предпринимательства, дистанционное обучение); усиление юридической службы; повышение безопасности организации; осознанное увеличение административных расходов; расширение возможностей и способов обратной связи с целевыми группами; активизация работы в социальных сетях; отработка новых методов фандрайзинга; запуск краудфандинга; профилактика психического выгорания сотрудников. Таким образом, главными задачами для всех опрошенных НКО являются: безопасность, цифровизация, поиск новых ресурсов.

Довольно оптимистичны ответы на вопрос 9: «С кем из ваших партнёров (персоны, организации) вы продолжаете контактировать/ взаимодействовать после изменений в законодательстве и изменений в общественном сознании?». почти все респонденты ответили, что они продолжают контактировать со своими Партнерами – некоммерческими организациями и активистами, а международные контакты даже расширились. В то же время отмечено сокращение контактов правозащитных организаций с органами государственной власти и государственными организациями, учреждениями (Московский институт открытого образования, Магистратура по правам человека РГГУ, московские школы). Некоторые респонденты отвечали, что часть прежних союзников «побаивается» контактировать с ними. Особенно это касается НКО социальной направленности, которые не рискуют взаимодействовать с правозащитниками, поскольку зачисление их в реестр иностранных агентов перекрыло бы им доступ к единственному источнику финансирования – Фонду президентских грантов.

По поводу возможностей контактов НКО с органами государственной власти и местного самоуправления в новой ситуации (вопрос 10) 5% опрошенных (17 респондентов) ответили, что такие контакты возможны и они регулярно взаимодействуют с органами государственной власти и местного самоуправления. Однако роста возможностей взаимодействия не отметил никто. Лишь один респондент отметил, что взаимодействие может происходить по инициативе представителей власти. 8 НКО и неформальных лидеров указали, что

взаимодействовать с властью стало возможно только через личные контакты (хотя официальные отношения прекратились, сохранились личные конструктивные связи) либо через посредников (в основном это региональные уполномоченные по правам человека). Также было отмечено, что многих сотрудников и лидеров правозащитных организаций вывели из составов территориальных Общественных советов по правам человека при органах власти после вхождения организаций в список иностранных агентов. Для трёх НКО из опрошенных контактировать с властью в современных условиях стало невозможно.

По мнению респондентов, негативнее всего на взаимодействии с властью сказалось принятие законов об иностранных агентах и нежелательных организациях (вопрос 11).

Так, вдвое – втрое сократилось количество проектов НКО, сузился их функционал. Особенно много потеряли масштабные организации, которые работали на стыке «социального» и «политического». Например, НКО, которая являлась посредником между властью и третьим сектором в течение 20 лет, потеряла эту функцию после принятия закона об иностранных агентах, поскольку с НКО, включёнными в реестр иностранных агентов, государство не сотрудничает официально. В разы сократилось количество доноров и, соответственно, бюджет организации. Существенно возросла административная нагрузка на организации при её дороговизне (например, осуществление административного управления ресурсным центром в статусе иностранного агента). Более чем вдвое сократилось количество сотрудников. Наконец, ухудшилось восприятие организаций людьми в связи с тем, что «вся сила государственной пропаганды была в последние годы направлена на демонизацию тех, кто сотрудничает с зарубежными партнёрами, на криминализацию гражданской активности».

Отвечая на вопрос 12 о том, что изменилось в работе НКО (какие новые направления, новые формы, новые методы, новые целевые группы возникли), респонденты отметили следующее. Увеличился объём работы в сфере цифровизации документации НКО; развитие и профессионализация работы в социальных сетях; разработка и внедрение стратегии безопасности работы организации; визуализация форм деятельности НКО; дистанционное обучение сотрудников и волонтеров; улучшение интернет–обеспечения НКО; передача профессионального опыта молодому поколению.

В новой ситуации организации удалось сохранить ряд ключевых направлений работы (вопрос 13). К этим направлениям относятся: оказание правовой помощи в общественных приёмных; информационно–аналитическая деятельность; образование и просвещение в сфере прав человека и охраны окружающей среды; разработка и реализация партнёрских проектов; консультативная и экспертная деятельность; взаимная поддержка НКО и участие в совместных, в т.ч. благотворительных акциях.

Вместе с тем от некоторых направлений и форм деятельности пришлось отказаться (вопрос 14). Так, прекратилась правозащитная работа в Чечне; меньше стало проводиться публичных акций, пиара; практически прекратилось сотрудничество со школами и учителями по вопросам просвещения в области прав человека; больше не наблюдается публичное присутствие правозащитных НКО в СМИ; не издаётся журнал для правозащитников и специалистов в сфере прав человека; гораздо меньше стало партнёрских проектов с властью по вопросам качества жизни, защиты прав человека; прекращена реализация программы повышения квалификации судей и сотрудников судебной системы, полицейских, прокуроров, тренинги для адвокатов по международным нормам и инструментарию; заморожены программы и проекты МПД в сфере антифашизма и толерантности. НКО, активно использующие ресурсы иностранных доноров, переключились на реализацию проектов за рубежом. Те же НКО, которых статус иностранного агента «испугал», отказались от сотрудничества и взаимодействия с иностранными структурами и экспертами Принятие закона «Димы Яковлева» вызвало существенное сокращение деятельности НКО, которые содействовали усыновлению детей–сирот.

На вопрос 15 «Какого будущего вы желаете своей организации?» большинство респондентов ответили, что хотели бы «выстоять до лучших времён», при этом «не выживая, а развиваясь», «работать на свои цели, а не тратить все силы на поиски и формы существования». Многим хотелось бы «суметь сохранить традиции, скомбинировав их с новыми технологиями и подходами», использовать больше «современных методов работы», иметь «бóльшую узнаваемость», пользоваться «бóльшей поддержкой со стороны общества». Три представителя НКО затруднились с ответом. Они объяснили это тем, что находятся в переходной стадии, когда, с учётом сужения гражданских прав и свобод во всех сферах правоотношений, будущее «с трудом видится».

Для того, чтобы достичь желаемого будущего (вопрос 16), по результатам ответов опрошенных необходимо:

– больше работать и развиваться самим (включая творческую разработку новых проектов, получение финансирования для продолжающейся работы и новых проектов, развитие международного партнерства с НКО, творческое освоение и использование новых форм коммуникации и методов работы с аудиторией, расширение аудитории);

– найти последователей, способных работать в новых условиях и заработать в этом качестве средства к полноценному существованию;

– отказаться от старых неработающих вещей;

– посмотреть по–новому на ситуацию и придумать новое, элегантное и работающее решение;

– учиться новому;

– научиться отдыхать.

Вместе с тем, как отметили практически все НКО, достижение желаемого «светлого» будущего немыслимо без изменения существующей политики власти в отношении третьего сектора и, прежде всего, отмены закона об «иностранных агентах».

На вопрос 17: «Чего не хватает для реализации всего задуманного и нормальной работы?» ответы поступили самые разные. По мнению одних респондентов, не хватает воли, ресурсов, готовности к изменениям, увлечённых волонтёров и талантливой молодёжи, умения вовлекать новое поколение в правозащитную деятельность. Другие считают, что сильно сказывается нехватка «моды на правозащиту, общего национального интереса к свободному гражданскому активизму». Третьим не хватает институциональной поддержки на 3–5 лет, которая бы позволяла осуществлять текущую деятельность, не думая ежемесячно о «поддержании штанов».

Завершающий вопрос анкетирования № 18 был посвящён партнёрству. Респондентам предлагалось подумать о том, есть ли место в новом будущем партнёрству с другими организациями (в том числе с теми, кто работает в области правозащиты, экологии, миротворчества и т.д.), а также с теми, кто работает в других областях гражданской активности. Все респонденты однозначно выступают за партнёрство на равноправных основаниях, поскольку убеждены, что «без партнёрских отношений и сотрудничества [они] и раньше не могли бы работать, а уж в новых неблагоприятных условиях – и подавно». Большинство представителей НКО рассказали о своих текущих и перспективных партнёрах, без которых их деятельность была бы невозможной в принципе. Вместе с тем показателен ответ одного респондента, утверждающего, что «попытки сотрудничества с другими российскими НКО весьма проблематичны из–за отсутствия традиций такого сотрудничества: все варятся в своем соку, каждый считает себя звездой, совместная работа требует равноправного и уважительного подхода, а с этим почему–то проблемы». Еще один респондент указал на проблематику конкуренции в условиях постоянно сужающегося «коридора возможностей» правозащитных и иных НКО, в результате которой взаимодействие снижается и вымирают «слабые» организации.

Однако остро негативное отношение к такой недобросовестной конкуренции выявили все участники опроса.

Заключение

В целом результаты проведённого исследования позволяют судить о значительном ухудшении положения правозащитных НКО в 2010–х годах по сравнению с 2000–ми годами. Условия постоянно сужающегося «коридора возможностей» для российского правозащитного некоммерческого сектора делают всё более затруднительным существование его представителей в

организационно–правовом формате, провоцируют активизацию нелегального правозащитного движения. В то же время НКО, которые решились зарегистрироваться как иностранные агенты, чувствуют себя несколько лучше в финансовом плане, чем те, которые сопротивляются включению их в реестр «иностранных агентов». Вместе с тем сложившееся в современном российском обществе негативное отношение к статусу иностранного агента существенно снижает общественную полезность деятельности правозащитных НКО.

Библиография/References:

1. Аверкина Ю.Б. Некоторые вопросы правового положения некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента // Вестник Саратовской юридической академии. – 2014. – № 3. – С. 137 – 141.
2. Баталова Ю.В. Взаимодействие негосударственных некоммерческих организаций с органами государственной власти и управления в России: Дис. ... канд. полит. наук. – М., 2004.
3. Беляева Н.Ю. Власть и общественные организации: нормативно–правовые основы взаимодействия. – М.: Интерлигал, 1999. – 128 с.
4. Вандышева Е.А. Стратегии НКО в связи с введением статуса иностранного агента // Публичная политика. – 2013. Сборник статей / Под редакцией М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2014. – С. 76–85.
5. Василенко А.И. Принятие Закона «Об иностранных агентах» как первый этап на пути к правовому регулированию лоббистской деятельности в России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2014. – № 3 (25). – С. 44–58.
6. Матвеева Т.Д. По зову сердца, а не по долгу службы: неправительственные организации в защите прав человека. Международная практика и опыт России. – М.: Юрист, 1998.
7. Михайлов В.К. Правозащитник: агент или нет? Непредвзятый взгляд изнутри // Право и современные государства. – 2013. – № 4. – С. 42–45.
8. Сунгуров А.Ю. Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. – СПб.: Норма, 2002. – 288 с.
9. Сунгуров А.Ю. Участие власти в защите прав человека: Комиссии и Уполномоченные. – СПб.: Норма, 2001. – 236 с.
10. Catherine Owen and Eleanor Bindman. Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia. – In: Government and Opposition. – Government and Opposition Limited and Cambridge University Press, 2017. Pp. 1 – 23.

1. Averkina, Ju.B. (2014). Nekotorye voprosy pravovogo polozhenija nekommercheskih organizacij, vypolnjajushhih funkcii inostrannogo agenta [Some legal

issues of non–profit organizations acting as foreign agents] // Vestnik Saratovskoj juridicheskoj akademii [Journal of the Saratov State Law Academy] – № 3. – P. 137 – 141 (In Russ.)

2. Batalova, Ju.V (2004). Vzaimodejstvie negosudarstvennyh nekommercheskih organizacij s organami gosudarstvennoj vlasti i upravlenija v Rossii nauk [Interaction of non–governmental non–profit organizations with state authorities and management bodies in Russia]: Dis. ... kand. polit. nauk. – M. (In Russ.)

3. Beljaeva, N.Ju. (1999). Vlast' i obshhestvennye organizacii: normativno–pravovye osnovy vzaimodejstvija [Power and public organizations: legal and regulatory framework for interaction]. – M.: Interligal. – 128 p. (In Russ.)

4. Vandysheva E.A. (2013) Strategii NKO v svjazi s vvedeniem statusa inostrannogo agenta [Strategies of NGOs in connection with the introduction of the status of a foreign agent] // Publichnaja politika – 2013. [Public Policy – 2013.]. Sbornik statej / Pod redakciej M.B. Gornogo i A.Ju. Sungurova. – SPb: Norma. – P. 76–85 (In Russ.)

5. Vasilenko, A.I. (2014). Prinjatie zakona «Ob inostrannyh agentah» kak pervyj jetap na puti k pravovomu regulirovaniju lobbistskoj dejatel'nosti v Rossii [Adoption of the Law "On Foreign Agents" as the first stage towards legal regulation of lobbying activities in Russia] // Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki [The Journal of Perm University. Legal Sciences] – № 3 (25). – P. 44 – 58 (In Russ.)

6. Matveeva, T.D. (1998). Po zovu serdca, a ne po dolgu sluzhby: nepravitel'stvennye organizacii v zashhite prav cheloveka. Mezhdunarodnaja praktika i opyt Rossii [By the call of the heart, not by duty: non–governmental organizations in the protection of human rights. International practice and experience of Russia] – M.: Jurist (In Russ.)

7. Mihajlov, V.K. (2013). Pravozashhitnik: agent ili net? Nepredvzjatyj vzgljad iznutri [Human rights defender: agent or not? An unbiased look from the inside] // Pravo i sovremennye gosudarstva [Law and modern States] – № 4. – P. 42 – 45 (In Russ.)

8. Sungurov, A.Ju. (2002). Komissii i Upolnomochennye po pravam cheloveka: opyt rossijskih regionov [Commissions and Commissioners for Human Rights: experience of Russian regions]. – SPb: Norma. – 288 p. (In Russ.)

9. Sungurov, A.Ju. (2001). Uchastie vlasti v zashhite prav cheloveka: Komissii i Upolnomochennye [Participation of the authorities in the protection of human rights: Commissions and Commissioners] – SPb.: Norma. – 236 p. (In Russ.)