

Гражданское общество в России в контексте глобального кризиса неправительственных организаций

А.Н. Домрин

«Отношение к предателям –
это тоже показатель морального здоровья»¹

1. Определение гражданского общества»²

Прежде чем обсуждать особенности современного состояния гражданского общества в России, определимся с терминологией.

Различные авторы предлагают противоречивые определения доктрины «гражданского общества». М. Стивен Фиш, например, формулируя свою «умеренно ограничительную» (как он ее называет) интерпретацию этого термина, относит к институтам гражданского общества в РФ движение «Демократическая Россия», роль которого он высоко оценивает. При этом Фиш отказывает в признании элементами гражданского общества «фанатические организации и группировки, *стремящиеся к захвату власти в государстве и единоличному управлению им (rule exclusively)*»³ (курсив мой. — А.Д.). С другой стороны, нельзя не согласиться с наблюдением Александра Лукина, согласно которому «ДемРоссия» и прочие радикальные «демократические активисты» в России рассматривают демократию «не как систему компромиссов между различными группами и интересами... но как *неограниченную власть «демократов», заменяющую неограниченную власть коммунистов*»⁴ (курсив мой. — А.Д.). Таким образом, движение «Демократическая Россия» (и его преемники в лице «Демократического выбора России» Гайдара–Чубайса, «Союза правых сил», «Либеральной России» Юшенкова–Головлева, «Солидарности» Каспарова, «Партии народной свободы» Немцова–Касьянова, Республиканской партии России Рыжкова, «Гражданской платформы» Прохорова, «Западного выбора» Борового–Новодворской и т. д.) полностью подпадают под вводимое М. Стивеном Фишем понятие «фанатические организации» и могут быть чем угодно, но только не «институтами» гражданского общества.

¹ Леонов Н.С. Лихолетье. М.: Международные отношения, 1995. С. 287.

² Данный раздел написан на основе моей статьи, вышедшей в старейшем журнале русской эмиграции первой волны. См.: Домрин А. «Гражданское общество» в России: заметки русского правоведа // Новый журнал (Нью-Йорк), декабрь 2003, № 233.

³ М. Steven Fish. Rethinking Civil Society: Russia's Fourth Transition // Journal of Democracy, Vol. 5, No. 3 (July 1994). P. 41.

⁴ Alexander Lukin. Forcing the Pace of Democratization // Journal of Democracy, Vol. 10, No. 2 (April 1999). P. 39.

Необходимо признать, что несмотря на широкое использование термина «гражданское общество» в политической демагогии реабилитация этой доктрины в российском обществе и науке сама по себе является положительным явлением. Нет необходимости напоминать о том, что в течение нескольких десятилетий в отечественной науке не было места для таких понятий, как «гражданское общество» или «правовое государство». Так, «Философский словарь» 1975 г. (в редакции М. Розенталя) определял гражданское общество исключительно как «доктрину домарксистской философии» (с. 93). А будущий председатель Комитета конституционного надзора СССР и один из основных авторов Конституции РФ 1993 г. С.С. Алексеев в своей книге «Социальная ценность права в советском обществе» (М.: Юридическая литература, 1971) настаивал на том, что право «по самой своей природе не может быть выше государства», и называл правовое государство «лживой, фальшивой, научно несостоятельной буржуазной теорией» (с. 193).

Одновременно следует избежать другой крайности, согласно которой гражданское общество и правовое государство характерны исключительно для либерального государственно-политического режима. О правовом государстве в царской России писал в своей книге (того же названия) В.М. Гессен. О том, как «местное самоуправление формировало гражданское общество» в «эпоху великих реформ» (1860–1870-е гг.) в России пишет современный отечественный автор, а гражданскому обществу в Российской империи периода 1905–1914 гг. западный исследователь посвятил целую монографию⁵.

Несмотря на все разногласия в понимании и интерпретации термина «гражданское общество» и его институтов среди российских ученых, политиков и законодателей, можно вычлениить и сформулировать некоторые общие аспекты этого понятия, в большей или меньшей степени разделяемые почти всеми исследователями. В отличие от американских ученых, рассматривающих гражданское общество как «промежуточный феномен, находящийся между частной сферой и государством» (Ларри Даймонд) и как «автономное, саморегулирующееся явление, *независимое от Государства*» (Адам Б. Селигман)⁶ (курсив мой. — А.Д.), таким образом однозначно проводящих разделительную линию между гражданским обществом и государством, российские аналитики склонны интерпретировать «правовое государство» как политическую ипостась «гражданского общества». Правовое государство рассматривается как ключевой элемент, обеспечивающий сохранение и развитие гражданского общества. Государство при этом воспринимается не как нечто отсеченное от гражданского общества, но как основывающееся и строящееся на последнем. Соотношение между (правовым) государством и (гражданским) обществом рассматривается как соотношение между формой и содержанием или как сбалансированное сотрудничество. Гражданское общество не ограничивает

⁵ См.: Гессен В.М. О правовом государстве // СПб.: Издание Н. Глаголева, 1906; Лантева Л. Милльон забот и дел. Местное самоуправление формировало гражданское общество // Сегодня, 26.04.1995. С. 3; Wartenweiler D. Civil Society and Academic Debate in Russia 1905–1914. New York: Clarendon Press, 1999.

⁶ Цит. по: Susan Shell. Conceptions of Civil Society. Review of The Idea of Civil Society, by Adam B.

правовое государство, но дополняет его. В целом, отечественные исследователи в отличие от их западных коллег редко квалифицируют гражданское общество как «бесконтрольную сферу индивидуумов».

Вслед за Гегелем российские ученые склонны прийти к выводу о том, что гражданское общество не существует до или вне государства. Словно споря с одним из процитированных выше западных аналитиков (Адамом Селигманом), ответственный секретарь парламентской (1990–1993) Конституционной комиссии (а ныне президент Фонда конституционных реформ) Олег Румянцев утверждает: «Гражданское общество *не абсолютно автономно*, поскольку испытывает определенное воздействие со стороны государства, *не существует до или вне его*, а сосуществует с этой очевидной реальностью, которая по своему объему охватывает его»⁷ (курсив мой. — А.Д.). Государство обеспечивает защиту гражданского общества, включая защиту жизни и здоровья граждан, обеспечение безопасности и правопорядка. В традиционной российской интерпретации государство ответственно за обеспечение социальной справедливости в стране и за выравнивание уровня материального благополучия граждан. Реализуя свои внешнеполитическую и оборонную функции, государство выполняет роль высшего гаранта существования гражданского общества и нации в целом.

Не только российские, но и западные ученые далеки от утверждения об абсолютной самоценности гражданского общества. Тот же М. Стивен Фиш однозначно положительно воспринимает отсутствие «сильного (vigorous) гражданского общества» в постсоветской России и считает, что данный факт создавал «преимущество» для гайдаровско-чубайсовской «шоковой терапии», так как отсутствие гражданского общества ослабляло «народное сопротивление... «экономической либерализации»⁸. Действительно, российские радикал-реформаторы и их западные менторы, энергично пропагандирующие прелести развитого гражданского общества в России, не могут быть последовательны, искренни и логичны, поскольку слабость гражданского общества в начале 1990-х была одним из важных факторов, способствовавших разрушению страны и разграблению ее национального богатства этими же самыми «реформаторами».

Для того чтобы стать успешным, развитие гражданского общества в России должно сопровождаться укреплением российской государственности. Граждане России устали от ослабляющей (а подчас и подрывающей) институты государства деятельности радикальных группировок и организаций, появившихся на мутной волне социальных катаклизмов конца 1980-х – начала 1990-х гг. Организаций, кредо которых можно было бы выразить словами Осипа Манделштама: «Мы живем, под собою не чуя страны». Наблюдение Ричарда Роза 20-летней давности, согласно которому «при необходимости выбора большинство жителей Восточной Европы предпочли бы слабое и неэффективное правительство

⁷ Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. М.: Юрист, 1994. С. 76.

⁸ M. Steven Fish. Op. cite. P. 34.

сильному правительству»⁹, имеет мало общего с господствующими в настоящее время настроениями в России.

Определение гражданского общества, данное Вацлавом Гавелом, как «социального пространства, благоприятствующего чувству солидарности между людьми и любви к своему сообществу»¹⁰, близко русскому традиционалистскому пониманию данной концепции. Современный ученый из Сибири приходит к схожему выводу: «Гражданское общество — это общество граждан, обладающих не только определенным уровнем правосознания, но и чувством национальной гордости... любовью к своему отечеству»¹¹.

Русское традиционалистское понимание гражданского общества не должно смущать наших американских (и западных в целом) партнеров. Они должны хорошо помнить, кому принадлежит знаменитая фраза: «Ask not what your country can do for you, ask what you can do for your country».

2. Признаки глобального кризиса НПО

Конструктивная сторона деятельности многих отечественных и международных неправительственных организаций (НПО)¹² давно признана и хорошо документирована. Став одним из наиболее известных феноменов послевоенного периода, в последующие десятилетия развитие НПО проходило «параллельно росту информированности международного сообщества»¹³.

По определению Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), НПО включают «коммерческие (“profit-making”) организации, фонды, учебные заведения, церкви и другие религиозные группы и миссии, медицинские организации и больницы, союзы и профессиональные организации, кооперативы и культурные группы, а также добровольные агентства»¹⁴. Организация Объединенных Наций проводит регулярные консультации с НПО. У НПО есть два способа зарегистрироваться в ООН: во-первых, это можно

⁹ Richard Rose. Rethinking Civil Society: Postcommunism and the Problem of Trust // Journal of Democracy, Vol. 5, № 3 (July 1994). P. 19.

¹⁰ Civil Society After Communism: Rival Visions. Vaclav Havel and Vaclav Klaus with Commentary by Petr Pithart // Journal of Democracy, Vol. 7, No. 1 (January 1996). P. 18.

¹¹ Могильницкий Б.Г. Гражданское общество и историческое сознание // Гражданское общество и региональное развитие (научно-практическая конференция, 22.04.1994, Томск). Томская Областная Дума и Томский государственный университет, 1995. С. 6.

¹² В России, как правило, используется термин «некоммерческие организации» (НКО). Термин «неправительственные организации» (НПО) шире и обычно включает в себя «частные добровольческие организации» (private voluntary organizations), «организации гражданского общества» (civil society organizations) и собственно «некоммерческие организации» (nonprofit organizations). См., например: James McGann and Mary Johnstone. The Power Shift and the NGO Credibility Crisis // The International Journal of Not-for-Profit Law, Vol. 8, No. 2, November 2005 // http://www.icnl.org/research/journal/vol8iss2/art_4.htm

¹³ См.: Michael Hill. The NGO Phenomenon // The Baltimore Sun, 09.01.2005 // <http://www.globalpolicy.org/ngos/intro/growing/2005/0109phenomenon.htm>

¹⁴ Voluntary Aid for Development: The Role of Non-Governmental Organisations (Organisation for Economic Co-operation and Development; 1988), p. 14 // http://books.google.ru/books/about/Voluntary_aid_for_development.html?id=wjaTAAAAIAAJ&redir_esc=y

сделать, получив «консультативный статус» при Экономическом и Социальном Совете (ЭКОСОС); во-вторых, получить аккредитацию в Департаменте общественной информации Секретариата ООН (ДОИ)¹⁵. В настоящее время более 1 500 НПО аккредитованы в ДОИ. (В середине 2000-х гг. их было на 100 меньше)¹⁶. На 1 сентября 2013 г. еще 3 900 организаций имели «консультативный статус» при ЭКОСОС. (Во второй половине 2000-х таких организаций было всего 3 051. Рост составил примерно 30%)¹⁷.

Тем не менее столь же очевидно и то, что в последние 10–15 лет мы стали свидетелями все более растущей критики НПО в различных странах мира и на крупных международных форумах, что даже привело к возникновению нового термина «НПОизм» (NGOism) и позволяет говорить о кризисе, переживаемом глобальными и местными НПО. Не просто о кризисе, а о «серьезном (significant) кризисе» американского «третьего сектора», «подорвавшем доверие общественности к этой отрасли и поставившем вопросы о легитимности специальных налоговых и юридических льгот, которыми она (отрасль) пользуется».

Сначала был коммунизм, потом наступил «талибанизм», а сейчас у нас «НПОизм» — эта шутка получила распространение после прибытия международного сообщества в постталибский Афганистан в 2001–2002 гг.». С января 2002 г. по сентябрь 2004 г. только донорская помощь Афганистану составила 4,3 млрд долл., из которых 705 млн долл. достались частным подрядчикам и 413 млн долл. НПО. Коррупция, разбазаривание и безотчетность в использовании иностранной помощи достигла таких масштабов среди местных НПО, что уже в 2004 г. Министерство планирования афганского правительства было вынуждено отменить регистрацию 1935 из 2350 НПО в стране, т. е. более 80%¹⁸.

В 2005 г. правительство Кении распустило Совет по делам НПО и заменило его временным комитетом, который председательствовал на новых выборах в Совет. Роспуск был вызван серией коррупционных скандалов в рядах местных НПО, включая «заявления о том, что деньги от доноров, которые предназначались жертвам ВИЧ/СПИДа, были разграблены»¹⁹.

Аналогично в России с апреля 2013 г. находится под следствием М.В. Савва, директор грантовых программ общественной организации «Южный региональный ресурсный центр», подозреваемый в хищении 336 тыс. руб. из бюджетных средств края, которые краснодарская администрация выделила в виде гранта. Характерно, что, не дожидаясь окончания следствия, Human Rights

¹⁵ Кроме того, Союз международных ассоциаций (Union of International Associations) в Брюсселе осуществляет мониторинг более 58 000 международных НКО, специализирующихся в 4 800 областях. Подробнее см.: Oxford Analytica. Holding NGOs Accountable // Forbes, 05.04.2005 // http://www.forbes.com/2005/04/05/cz_0405oxan_ngo.html

¹⁶ См. статистику: http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=825. См. полный список НПО, аккредитованных при ДОИ: <http://esango.un.org/civilsociety/displayDPIsearch.do?method=getAllDPIs&searchType=dpiSearch>

¹⁷ См. статистику: <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>. См. полный список НПО: <http://csonet.org/content/documents/e2013inf6.pdf>

¹⁸ Подробнее см.: *Aunohita Mojumdar*. Fighting NGOism // Hindu Business Line (Madras), 13.01.2006 // <http://www.globalpolicy.org/ngos/aid/2006/0113fighting.htm>

¹⁹ *Henry Munene*. Why NGO Corruption in Africa Is Unsettling // The New Times (Rwanda), 24.08.2005 // <http://www.un-ngls.org/orf/cso/cso10/cso10.htm>; <http://allafrica.com/stories/200508240369.html>

Watch потребовала от российских властей немедленного освобождения активиста, охарактеризовав его задержание как попытку «запугать» НКО²⁰.

П.Дж. Симмонс из Фонда Карнеги за международный мир также признает, что «несмотря на продемонстрированный потенциал НПО приносить пользу», их деятельность в различных частях мира вызывает оправданную критику. Так, по мнению этого автора, «несмотря на обоснованность привлечения благотворного международного внимания к недавним потрясениям в штате Чьяпас (Мексика) (имеется в виду деятельность в штате Сапатистского фронта национального освобождения (САНО), восстание 1994 г., в ходе которого сапатисты установили контроль над 20 процентами территории Чьяпас, последующие выступления САНО против присутствия в Мексике предпринимателей из США и т. д. — А.Д.)... трудно поверить, что прибытие туда 4 500 иностранцев из 276 различных [неправительственных] организаций обязательно представляет собой необходимое благо».

В главе «Восстание «Глобальных идиотов»?» П.Дж. Симмонс упомянул «недавнее исследование об НПО и миротворчестве в Боснии, содержащее критику» чрезмерного использования ими рекламы (от уличных баннеров до футболок). Такая реклама, как показало исследование, произвела эффект, компрометирующий восстановительные работы, поднимая вопросы о том, как именно НПО используют денежные средства, предоставленные зарубежными донорами. В Судане и Сомали НПО субсидировали противоборствующие группировки, предоставляя им прямые и косвенные платежи, чтобы получить доступ к областям, нуждающимся в «помощи». В других конфликтных ситуациях, например в Эфиопии и Руанде, дороги и лагеря, построенные НПО в качестве «гражданской помощи», использовались боевиками²¹.

Еще в 1968 г. легендарный лидер Ганы Кваме Нкрума в своей (до сих пор не опубликованной на русском языке) книге «Руководство по ведению революционной войны. Инструкция вооруженного этапа африканской революции» предложил глубокий анализ совместной роли западных правительств и НПО в поддержании однобокого глобального статус-кво. Как он пишет, когда после нескольких веков эксплуатации колониальные хозяева были вынуждены предоставить политическую независимость африканским странам, державы-колонизаторы не желали обрезать пуповину. Для того чтобы старые отношения остались нетронутыми, они «распространяют миф о богатом мире капитализма, обещающем изобилие и процветание для всех... Психологическая война ведется посредством радиовещательных станций, таких как ВВС, “Голос Германии” (видимо, неправильный перевод на английский и имеется в виду “Немецкая волна”. — А.Д.) и прежде всего “Голоса Америки”, преследующих миссию по промыванию мозгов... Война слов дополняется письменной пропагандой», в частности, «распространяемой так называемыми независимыми и либеральными издателями через центры “культурного” и “гражданского” воспитания и другие империалистические подрывные организации... Когда цель — будь то отдельная страна или весь континент — достаточно “размягчена”, начинается

²⁰ HRW просит власти в Краснодаре отпустить активиста // Русская служба ВВС, 18.04.2013.

²¹ См.: P.J. Simmons. Learning to Live with NGOs // Foreign Policy, Fall 1998. P. 88.

вторжение бригад евангелистов, что закрепляет многовековую тактику, по которой миссионеры готовили путь для пушек». В Африку устремляются дивизии Корпуса мира, «свидетелей Иеговы» и международные организации финансовой «помощи».

Согласно Нкруме, самым пагубным аспектом этой психологической войны является «кампания, чтобы убедить нас, что мы не можем управлять собой, что мы недостойны подлинной независимости и что внешнее управление является единственным средством излечить нас от дикого, воинственного и примитивного образа жизни. Империализм сделал все от него зависящее, чтобы промыть мозги африканцев, заставить их думать, что они нуждаются в смиренных рубашках колониализма и неоколониализма, если они хотят быть спасены от своих ретроградных инстинктов»²².

Звучит очень похоже на тактику, через 30 лет после Африки примененную все теми же западными государства и НПО в отношении СССР и постсоветских государств. Весьма символично, что первоначальной специализацией Майкла МакФола, одного из идеологов «цветных революций» и внешнего управления Россией, является... ЮАР.

Насколько стратегия «помощи» странам Африки при посредничестве западных и международных НПО оправдала себя, можно судить по целому ряду книг зарубежных исследователей, вышедших в последние годы. Названия говорят за себя: «Помощь и другой грязный бизнес: инсайдер раскрывает, как глобализация и добрые намерения подвели бедных в мире»; «Мертвая помощь: почему помощь не работает и какой есть другой путь для Африки» (аннотация книги гласит: «За последние пятьдесят лет более одного триллиона долларов в качестве помощи для развития были направлены западными правительствами в Африку, а рок-звезды и актеры проводили кампании, призывая направить еще больше. Но это не помогло Африке. Это разрушило ее»); «Как был потерян Запад: пятьдесят лет экономической глупости и предстоящий суровый выбор» (автор последних двух книг Дамбиса Мойо в 2009 г. была включена журналом «Time» в список «100 наиболее влиятельных людей в мире»); «Бремя белого человека: почему попытки Запада оказать помощь остальному миру нанесли так много вреда и принесли так мало пользы» (по оценке автора, за последние 50 лет на «помощь» африканским странам Запад затратил не один, а 2,3 трлн долл.; британские издания «The Economist» и «Financial Times» включили монографию в список лучших книг года); «Переосмысливая зарубежную помощь»; «Действительно ли работает зарубежная помощь» (в аннотации книги говорится: «Зарубежная помощь в наши дни — это бизнес объемом в 100 млрд долл., растущий быстрее, чем в предыдущее поколение. Но работает ли она?»); «Беда с помощью: почему меньше может значить больше для Африки»²³...

²² Kwame Nkrumah. Handbook of Revolutionary Warfare: A Guide to the Armed Phase of the African Revolution. New York: International Publishers, 1969. P. 4, 17–18.

²³ Giles Bolton. Aid and Other Dirty Business: An Insider Uncovers how Globalisation and Good Intentions Have Failed the World's Poor. Ebury Press, 2008; Dambisa Moyo. Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is Another Way for Africa. Penguin, 2010. Dambisa Moyo. How The West Was Lost: Fifty Years of Economic Folly — And the Stark Choices Ahead. Penguin, 2012; William Easterly. The White Man's

В первом глобальном исследовании деятельности НКО, осуществленном в «Сравнительном проекте некоммерческого сектора» Университета Джонса Хопкинса в 2002 г., авторы изучили «некоммерческие организации» (nonprofits) в 37 странах и пришли к выводу о том, что их общий бюджет составил 1,6 трлн долл. Если бы некоммерческие организации были страной, они являлись бы пятой по величине экономикой в мире²⁴.

Как отмечают исследователи, «становится все более очевидным, что, подобно правительствам или корпорациям, НПО обладают политическими интересами и финансовыми мотивами. Однако в отличие от правительств НПО никто не избирает, в них отсутствуют сдержки и противовесы... У них нет никакого стимула готовить ежеквартальные отчеты, которые отражают их платежеспособность. Действительно, у них нет никакой необходимости в платежеспособности вообще, кроме способности выдавать зарплату руководителям этих организаций²⁵.

В последние несколько лет отчетность или скорее отсутствие отчетности в деятельности НПО в целом и международных неправительственных организаций в частности стали темой горячих дебатов между учеными, политиками, исследователями. Среди многочисленных скандалов журнал «Newsweek» называет «злоупотребление фондами помощи детям американскими НПО в конце 1990-х, использование Американским Красным Крестом пожертвований семьям жертв 9/11 для других целей, а также ряд теневых сделок с землей в Вашингтоне НПО «Охрана природы» (Nature Conservancy) в 2003 году» и отмечает, что «поскольку НПО все больше работают как коммерческие предприятия, неизбежно возникает большая потребность в установлении более жестких правил и гарантий их исполнения»²⁶.

В часто цитируемом в зарубежных публикациях докладе Центра «Хаузер» Гарвардского университета по изучению некоммерческих организаций перечислены 152 случая ненадлежащего исполнения своих обязанностей американскими НКО между 1995 и 2002 г., в том числе 104 случая преступной деятельности, 54 нарушения «обязанности соблюдать лояльность и бережливость» и шесть случаев, попадающих под обе категории. В исследовании, в частности, упоминается Международный олимпийский комитет и его филиал в штате Юта и четыре мошеннические «пирамиды», созданные американскими НПО: Фон-

Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill And So Little Good. OUP Oxford, 2007; William Easterly. Reinventing Foreign Aid. MIT Press, 2008; Roger C. Riddell. Does Foreign Aid Really Work? OUP Oxford, 2008; Jonathan Glennie. The Trouble with Aid: Why Less Could Mean More for Africa (African Arguments). Zed Books Ltd., 2008. Также см.: Sebastian Mallaby. NGOs: Fighting Poverty, Hurting the Poor // Foreign Policy, September-October 2004.

²⁴ См.: Rano Farooqar. Where the Money Is // Newsweek, September 5, 2005.

²⁵ Там же. Зарплаты сотрудников НКО постоянно растут, что, в частности, вызвано все большим привлечением к их руководству видных представителей «корпоративного мира». Марша Дж. (Марти) Эванс, президент и главный управляющий уже упоминавшегося американского Красного Креста (АКК), при бюджете организации в 3 млрд долл. выписала себе зарплату в 450 000 долл. в год. О том, какое жалование было предложено новому финансовому директору АКК, перешедшему на эту должность из крупного банка, СМИ не сообщают.

²⁶ Там же.

дом «Новая эра благотворительности», Баптистским фондом Аризоны, «Greater Ministries International» и Фондом «Mid-America»²⁷.

По словам Гэрри Дженкинса, «существует множество способов, благодаря которым некоммерческие организации могут злоупотреблять их статусом освобожденных от уплаты налогов»; известны многочисленные «инциденты самообогащения руководства» НКО, «конфликта интересов, направления пожертвований для несвязанных целей». «Как следствие, широкая общественность и законодатели имеют повышенный уровень интереса к управлению некоммерческими организациями, их прозрачности и отчетности»²⁸.

24 марта 2006 г. «Нью-Йорк Таймс» опубликовала статью все о том же Американском Красном Кресте (АКК), ставшем крупнейшим получателем пожертвований после того, как ураган Катрина обрушился на Новый Орлеан в сентябре 2005 г. В статье рассматривался широкий спектр злоупотреблений, в том числе «ненадлежащего перенаправления средств помощи (жертвам стихии. — А.Д.) на другие цели, несоблюдения необходимых процедур [Международного комитета] Красного Креста распределения помощи, а также использования уголовников в качестве «добровольцев» в зоне бедствия в нарушение правил [Международного комитета] Красного Креста»²⁹.

Объем и многообразие проблем, связанных с деятельностью АКК и целого ряда других НПО, представляются не просто злым умыслом отдельных лиц, а признаком институциональных недостатков организаций — таких как низкий контроль за расходованием финансовых средств или полное его отсутствие; недостаточный контроль за техническими средствами, находящимися в их распоряжении; отсутствие механизма проверок «добровольцев», наделяемых значительными правами и ответственностью; манипулирование деятельностью НПО в корыстных целях и т. д. Серьезные недостатки в отчетности ряда НПО заставили сенатора-республиканца (от штата Айова) и председателя финансового комитета Сената США Чарльза Грассли поставить вопрос о «возможной уголовной ответственности» НПО типа АКК и конкретно пригрозить АКК отменить устав этой организации, если она не пересмотрит и не перестроит свою деятельность³⁰.

²⁷ Marion R. Fremont-Smith & Andras Kosaras. Wrongdoing by Officers and Directors of Charities: A Survey of Press Reports 1995–2002. The Hauser Center for Nonprofit Organizations, The Kennedy School of Government, Harvard University, Working Paper No. 20, September 2003. P. 1, 4.

²⁸ Garry W. Jenkins. «Incorporation Choice, Uniformity and the Reform of Nonprofit State Law» // Georgia Law Review, Vol. 41, 2007. P. 1138.

²⁹ По сообщению газеты, АКК получил примерно 60% от 3,6 млрд долл., которые были пожертвованы на помощь пострадавшим от урагана; при этом потери от злоупотреблений исчисляются миллионами долларов. В частности, специальная группа Департамента АКК по этике и соблюдению правил изучает факты бесследного исчезновения таких «средств помощи», как автомобили, генераторы, около 3 000 из 9 000 всех воздушных матрацев, а также «несанкционированное владение Красным Крестом компьютерной техники, которая могла быть использована для добавления денег на дебетовые карты и для управления данными». Подробнее см.: Stephanie Strom. Red Cross Sifting Internal Charges Over Katrina Aid // The New York Times. 24.03.2006.

³⁰ Там же.

Не только местные НПО стали объектом критики в последние годы. Подвергаются сомнению претензии международных НПО «представлять мировое общественное мнение». Скептики — в том числе из Лондонской школы экономики и политических наук — утверждают, что каша (hotchpotch) из экологических групп, феминистских сетей и правозащитников присвоила себе имя «глобального гражданского общества», а на самом деле является всего лишь «собранием недемократических и безответственных миссионеров из общественных движений»³¹, преемниками тех миссионеров прошлого, которые «служили скаутами для корпораций и колонизаторов»³².

Многочисленные обсуждения вызвало выступление на саммите Совета Европы в Варшаве в мае 2005 г. президента Чешской Республики Вацлава Клауса, призвавшего европейских лидеров задуматься о новой миссии Совета Европы в эпоху наступающей «постдемократии». «Под этим термином, — сказал Клаус, — я имею в виду попытки разнообразных сил, структур и группировок (не самого государства), которые без демократического мандата пытаются напрямую решать или по крайней мере влиять на решения различных важных и чувствительных общественных проблем. Я имею в виду различные проявления НПОизма, искусственного мультикультурализма, радикального правозащитничества (humanrightism), агрессивного *инвайронментализма* и т. д. В этих явлениях я вижу новую угрозу подрыва свободы»³³.

Выступление Клауса в Совете Европы вызвало ожидаемую, но совершенно неконкретную критику со стороны тех самых «сил, структур и группировок», почему-то не нашедших ничего лучше, как обвинить президента Чехии в том, что он является «противником свободы слова» или — как Transparency International — характеризовать его взгляды как «абсолютно ошибочные».

22 августа того же года Вацлав Клаус выступил с еще более жесткой речью на Региональной встрече «Общества “Мон Пелерин”» в Рейкьявике, названной изданием «The Brussels Journal» «наиболее впечатляющей речью» на конференции. В своем докладе, красноречиво озаглавленном «Взгляд из посткоммунистической страны, расположенной в преимущественно постдемократической Европе», Клаус расширяет свой список сил, структур и группировок, лишенных демократического мандата, но все в большей степени пытающихся навязать обществу свою местечковую систему ценностей.

Кроме уже названных, под огонь критики Клауса попали феминизм, интернационализм («в его европейском варианте под названием Europeanism»), аполитичный технократизм («на основе отрицания политики и политиков»), а также «идеология гражданского общества», понимаемая сторонниками НПОизма как «версия постмарксистского коллективизма, требующего

³¹ См.: Global Civil Society 2004/5. Chapter 1. «Global Civil Society: A Sceptical View» by Kenneth Anderson and David Rieff (London School of Economics, 2005). P. 26–39.

³² Joan Roelofs. The NED, NGOs and the Imperial Uses of Philanthropy. Why They Hate Our Kind Hearts, Too // Counterpunch, 15.05.2006 // <http://www.globalpolicy.org/ngos/credib/2006/0514imperialuses.htm>

³³ См. текст выступления Вацлава Клауса: http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050516_speech_klaus_en.asp

льгот для организованных групп, и, как следствие, ведущая к новой феодализации (refeudalization) общества»³⁴.

Авторы британского исследования «Власть без ответственности?» приходят к справедливому выводу: «300 международных межправительственных организаций (international governmental organizations, IGO), 60 000 транснациональных корпораций и 40 000 международных НПО помогают формировать мир, в котором мы живем. Решения, принимаемые ими, оказывают различное влияние на нашу жизнь: от определения глобальных финансовых стандартов до решения судеб беженцев в мире... Тем не менее мало механизмов были определены на глобальном уровне для того, чтобы эти заинтересованные стороны обладали таким полномочиями. Результатом становится растущее чувство несправедливости... Эти организации должны стать более прозрачными и подотчетными их “акционерам” — как внутренним, так и внешним — для обеспечения их более широкого участия в принятии решений»³⁵.

Согласно одному из возможных определений НПО, которое принадлежит профессору права Кельнского университета Стивену Хобу (и сформулировано на основе сочетания требований, предъявляемых неправительственным организациям, стремящимся получить консультативный статус при ЭКОСОС, с определением НПО, предложенным Союзом международных ассоциаций) — НПО означает организацию:

- основанную частными лицами;
- независимую от государств / правительств;
- ориентированную на верховенство закона;
- имеющую своей целью преследование общественных, а не частных интересов;
- обладающую минимальной организационной структурой³⁶.

Если принять во внимание это определение, возникает сомнение, в какой степени некоторые так называемые неправительственные организации, например «Фридом Хаус» (Freedom House)³⁷, Национальный фонд в поддержку де-

³⁴ См.: *Paul Belien. Czech President Warns Against «Europeanism» // The Brussels Journal, 27.08.2005 // <http://www.brusselsjournal.com/node/206>; см. текст доклада на личном сайте Вацлава Клауса: <http://www.klaus.cz/clanky/2171>; также см.: *Václav Klaus. Why Europe Must Reject Centralisation // Financial Times, 30.08.2005. P. 11 // <http://www.klaus.cz/clanky/1903>**

³⁵ *Hetty Kovach, Caroline Neligan and Simon Burall. Power Without Accountability? Global Accountability Report 1 (London: One World Trust; 2003). P. 5 // http://www.wto.org/english/news_e/news03_e/gar2003_e.pdf*

³⁶ *Stephan Hobe. Global Challenges to Statehood: The Increasingly Important Role of Nongovernmental Organizations // Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 5, No.1, Fall 1997. P. 194 // <http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1115&context=ijsls>*

³⁷ По свидетельству Ноама Хомского и Эдварда С. Германа, в своей деятельности Freedom House «смыкается» с такими организациями, как консервативная группа «Точность в СМИ» (Accuracy in Media, AIM; исполнительным секретарем AIM в настоящее время является бывший репортер The Jewish Herald Voice Роджер Аронофф // <http://www.aim.org>, «созданная с конкретной целью распространения оскорбительных материалов (flak)» в отношении неугодных авторов (о том, насколько сама AIM соблюдает «точность», можно судить уже по тому, что в статье в AIM от 3 января 2014 г. утверждается, что «в настоящее время коммунисты управляют ЮАР» // <http://www.aim.org/aim-column/ripping-off-the-progressive-mask/>; Всемирная антикоммунистическая лига

мократии (National Endowment for Democracy — NED), Национальный демократический институт международных отношений (National Democratic Institute for International Affairs — NDI), Международный республиканский институт (International Republican Institute — IRI) или мунисткая «Церковь объединения» (Unification Church)³⁸, отвечают базовым критериям НПО.

3. Необходимость усиления законодательного регулирования НПО

НПО в различных частях мира в настоящее время сталкиваются с требованиями усиления законодательного регулирования их деятельности. Как было отмечено в докладе «Oxford Analytica», вышедшем в середине января 2006 г., «НПО не являются организациями, образуемыми на избирательной основе, и их потенциальный электорат является слишком селективным или узким...» Более того, тот факт, что деятельность НПО «остается в значительной степени не-

(с 1990 г. — Мировая лига за свободу и демократию (подробнее см.: <http://www.ussr-2.ru/index.php/politika/gospodstvo-sub-ekty-i-metody/587-vsemirnaya-antikommunisticheskaya-liga-prestupnyj-internatsional>) — созданная советским диссидентом Владимиром Буковским антикоммунистическая организация «Интернационал сопротивления» (1983-1988) с такими правительственными структурами США, как «Радио «Свободная Европа» / Радио «Свобода» и ЦРУ. По утверждению американских авторов, Freedom House, который «в течение долгого времени служил виртуальным пропагандистским аппаратом правительства и международного правого крыла» (курсив мой. — А.Д.), направил наблюдателей на выборы, проводившиеся в 1979 г. в Родезии как «поставка» Яна Смита и нашел их «справедливыми» (fair). Наблюдатели организации «сочли выборы в Сальвадоре 1982 г. достойными восхищения». В те же 1980-е гг. Freedom House выделял «значительные ресурсы на критику СМИ за недостаточную поддержку внешней политики США и за их чрезмерно жесткое (с точки зрения Freedom House. — А.Д.) осуждение государств-клиентов США. В 1982 г., когда администрации Рейгана все сложнее становилось сдерживать сообщения в СМИ о систематических убийствах гражданских лиц армией Сальвадора, Freedom House пришел на помощь с осуждением «дисбаланса» в освещении СМИ событий в Сальвадоре. Подробнее см.: *Noam Chomsky and Edward S. Herman. Manufacturing Consent: The Political Economy of Mass Media* (Pantheon Books; 1988) // <http://www.amazon.com/Manufacturing-Consent-Political-Economy-Media/dp/0375714499>

³⁸ «Церковь объединения» (Unification Church) — тоталитарная секта «преподобного» Сон Мён Муна (1920–2012), провозгласившего целью своей организации установление всемирной теократии. Объемное расследование, проведенное по заданию Конгресса США в 1978 г., содержит информацию о незаконных попытках организации Муна осуществить рейдерский захват банка в США, ее деятельности в области производства и торговли оружием и о связях с Корейским центральным разведывательным управлением (КЦРУ). В докладе говорится о том, что организация Муна «систематически нарушает законодательство США в области налогообложения, иммиграции, банковского дела, валютного регулирования, Закона о регистрации иностранных агентов (Foreign Agents Registration Act, FARA), а также законодательства штатов и местные законы, касающиеся мошенничества в сфере деятельности благотворительных организаций». В 1982 г. федеральный суд приговорил Сон Мёна Муна к 18 месяцам тюрьмы и штрафу в 25 000 долл. за уклонение от уплаты налогов, дачу ложных показаний и заговор с целью воспрепятствования правосудию. Подробнее см., например: *Harold Paine & Birgit Gratzler. Rev. Moon and the United Nations: A Challenge for the NGO Community* // *Weed*, November 2001 // <http://www.globalpolicy.org/ngos/credib/2001/1101moon.htm>

регулируемой», называется в докладе «Oxford Analytica» причиной того, почему «прозрачность деятельности НПО часто является недостаточной»³⁹.

Однако попытки принятия дополнительной регламентации деятельности НПО, как правило, вызывают негативную реакцию со стороны последних. Несколько лет назад Европейская комиссия приняла Финансовое постановление (июнь 2002 г.) и Правила его применения (декабрь 2002 г.), направленные на ужесточение финансового контроля и минимизации риска бесхозяйственности, мошенничества и коррупции в деятельности самой Европейской комиссии и в ее отношениях с многочисленными неправительственными организациями. В ответ группа влиятельных НПО — основанный Джорджем Соросом «Институт европейской политики «Открытое общество», Concord, «Платформа европейских социальных НПО», объединяющая 60 организаций коалиция SOLIDAR и «Европейское женское лобби» (EWL) — подготовила 87-страничный доклад, предупреждающий, что принятая Европейской комиссией регламентация окажет пагубное влияние на отношения между ними и Комиссией. Чтобы быть более точным, НПО обвинили Европейскую комиссию в том, что ее «обременительные и неуместные требования», а также вводимые ею «обременительные и неуместные», «жесткие» процедуры приведут к «увеличению расходов [НПО], неопределенности и снижению [их] эффективности», «излишним и чрезмерным операционным проблемам».

Наиболее интересна такая деталь: в своем докладе НПО заявили о том, что предлагаемые правовые нововведения были отражением «культуры недоверия»⁴⁰ со стороны Европейской комиссии. Хотя, если говорить о «культуре недоверия», то чаще всего она присуща целому ряду самих НПО, не терпящих критики и при каждом удобном случае заявляющих о нападках на них и на «гражданское общество» в целом (так называемое NGO bashing). Как это случилось, например, в ответ на справедливые требования президента Казахстана Назарбаева и кандидата в президента Афганистана Доста, обращенные к зарубежным НКО (NED, NDI, IRI и им подобным), воздержаться от вмешательства во внутренние дела этих стран накануне выборов⁴¹. Или в ответ на столь же справедливый вывод обозревателя из Шри Ланки (в статье «НПО как новая Армия спасения»): «В колониальные времена это были христианские миссионеры, которые прибыли, чтобы цивилизовать туземцев в колониях. Сегодня это НПО, которые взяли на себя такую роль»⁴².

³⁹ Цит. по: *Heide B. Malhotra*. NGOs Losing Privileged Status // *Epoch Times (China)*, 31.01.2006 // <http://www.globalpolicy.org/ngos/state/2006/0131losing.htm>

⁴⁰ См.: *Striking a Balance: Efficiency, Effectiveness and Accountability. The Impact of the EU Financial Regulation on the relationship between the European Commission and NGOs (April 2005)*. P. 5–7 // http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/striking_20050430_0.pdf

⁴¹ *Risto Karajkov*. N.G.O. Bashing // *Worldpress.org*, 13.11.2005 // <http://www.worldpress.org/Europe/2178.cfm>

⁴² *H.L.D. Mahindapala*. The New Salvation Army of the NGOs: A Sri Lankan Case Study // *Sunday Observer*, 30.07.2006 // <http://www.sundayobserver.lk/2006/07/30/fea03.asp>; *Sanjana Hattotuwa*. On Polemics and the Art of NGO Bashing // <http://sanjanah.wordpress.com/2005/05/25/on-polemics-and-the-art-of-ngo-bashing>

Российские законодатели в последние годы подвергаются широкомащштабной критике за их усилия по ограничению политической составляющей в деятельности НПО, финансируемых из-за рубежа. Законодательство предполагает сделать более прозрачным финансирование российских и иностранных НПО, усилить их отчетность перед обществом. В самой России новое законодательство считается вынужденной мерой, вызванной «цветными» революциями в сопредельных государствах и принятием в США в 2002 г. закона «О демократии в России» (P.L. 107–246), предусматривающего ежегодное выделение 50 млн долл. для «расширения демократии» в России.

Как написано в законе, «правительство Соединенных Штатов оказало содействие в образовании и финансовой поддержке 65 тысяч неправительственных организаций» в России, «тысяч независимых местных СМИ, несмотря на противодействие со стороны российского правительства, и многочисленных политических партий» [ст. 2 (а)(3)(А)]⁴³.

Цифры поразительные. Законодатели с Капитолийского холма сами признают, что Соединенные Штаты и деньги американского правительства стояли за каждым седьмым из 445 000 НПО, которые были зарегистрированы в России в 2001 г., когда разрабатывался этот законопроект. На каждые 2 100 граждан России приходится хотя бы одно «общественное» объединение, «созданное» или по крайней мере частично, если не полностью, финансируемое Вашингтоном. Что касается финансирования политических партий и «реформистски настроенных политиков» из-за рубежа, такого рода деятельность прямо запрещена российским законодательством. Как и аналогичными нормами в любой стране «западной демократии», включая США. Закон 1971 г. «О федеральных избирательных кампаниях» (Federal Election Campaign Act) содержит однозначный запрет в отношении «иностранного гражданина, прямо или косвенно:

- а) делать вклад или пожертвование денег или другого ценного предмета или делать явным или подразумеваемым обещание внести свой вклад или пожертвование на федеральных, штатских или местных выборах,
- б) делать вклад или пожертвование комитету какой-либо политической партии» (2 U.S.C. 441e)⁴⁴.

То, о чем так долго предупреждали российские правозащитники, свершилось: президент страны лично не допустил получение финансовой поддержки из-за рубежа одной из видных неправительственных организаций и пригрозил запретить саму организацию и упрятать за решетку ее руководство, если оно решится обойти его запрет.

Речь, однако, идет не о президенте Путине, а о... Билле Клинтоне. Именно он в августе 1996 г. в полной мере использовал мощь правоохранительной системы США для того, чтобы предотвратить щедрую спонсорскую поддержку, обещанную влиятельной и многочисленной американской организации «Нация Ислам» (Nation of Islam) в ходе визита ее лидера, проповедника Луиса Фаррахана, в Ливию.

⁴³ См.: <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h107-2121>

⁴⁴ См.: http://www.justice.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title9/crm02069.htm; <http://codes.lp.findlaw.com/uscode/2/14/1/441e>

В октябре 1995 г. по призыву Фаррахана был проведен беспрецедентный «марш миллиона мужчин» на Вашингтон, объединивший под знаменами «Нации Ислам» некоторые наиболее радикальные группировки черного населения Америки. На волне успеха Фаррахан совершил поездку по ряду стран арабского Востока, где был принят более чем тепло. Помимо присуждения Фаррахану ежегодной Международной премии за права человека (размер премии — 250 тыс. долл.), Муаммар Каддафи заявил о выделении 1 млрд долл. на поддержку афроамериканцев в США, поднятия их социального и образовательного уровня, укрепления деловых предприятий черного населения Америки и пр.⁴⁵ Формальной причиной запрета на получение «Нацией Ислам» денег Каддафи были заявлены действовавшие в то время санкции против Ливии как государства, поддерживающего, по мнению руководства США, «глобальный терроризм»⁴⁶. Но реальная причина заключалась в том, что 1996 г. был годом президентских выборов в Америке и 1 млрд долл. мог серьезно повлиять на их исход⁴⁷. Действительно, в ходе своего первого визита в Ливию в январе все того же года Фаррахан договорился с Каддафи «попытаться мобилизовать арабов, мусульман, черных и угнетенных меньшинств для того, чтобы они играли более сильную, значительную роль не только в американских выборах, но и в американской внешней политике»⁴⁸.

Возможная попытка обойти запрет грозила бы Фаррахану и его последователям штрафом в 250 тыс. долл. и тюремным сроком до 10 лет. Весьма примечательно и то, что решение администрации Клинтона было горячо поддержано целым рядом американских НПО: Антидиффамационной лигой, Американским еврейским конгрессом и т. п. Луис Фаррахан еще не успел вернуться домой из первой поездки в Ливию, как национальный директор Антидиффамационной лиги Абрахам Фоксман направил письмо министру юстиции США Джанет Рино с требованием провести энергичное расследование факта нарушения Фарраханом закона «О регистрации иностранных агентов» (FARA). Соответствующее подразделение Министерства юстиции США, занимающееся имплементацией FARA (Отдел регистрации иностранных агентов Управления контрразведки Департамента национальной безопасности Минюста), тут же подготовило официальное письмо на имя Фаррахана, обязывающее его «зарегистрироваться в качестве иностранного агента, если он участвует в деятельности в пропагандистских целях»⁴⁹.

⁴⁵ См., например: U.S. Prohibits Gift by Libya To Farrakhan // The New York Times, 29.08.1996 // <http://www.nytimes.com/1996/08/29/us/us-prohibits-gift-by-libya-to-farrakhan.html>; Farrakhan, in Libya, To Get Rights Award // The New York Times, 30.08.1996 // <http://www.nytimes.com/1996/08/30/world/farrakhan-in-libya-to-get-rights-award.html>; Jack E. White. A Fool and His Money // Time, September 9, 1996 // <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,985092,00.html>

⁴⁶ Bill McCollum. U.S. Right To Deny Libyan Gift To Farrakhan? Yes: America Must Close Loophole Against Terrorism // Orlando Sentinel, 30.08.1996 // http://articles.orlandosentinel.com/1996-08-30/news/9608291264_1_leader-moammar-gadhafi-farrakhan-libya

⁴⁷ Как это, видимо, произошло в результате щедрого финансирования Муаммаром Каддафи избирательной кампании Николя Саркози (50 млн. евро?) в 2007 г. // <http://www.utro.ru/articles/2014/01/30/1172018.shtml>

⁴⁸ Farrakhan Meets Libyan Leader, Discusses U.S. Elections // Associated Press, 26.01.1996; Farrakhan Tours Raid Site in Libya // Associated Press, 27.01.1996.

⁴⁹ Farrakhan's Critics Applaud U.S. Prohibition of Libyan Gift // JTA, 03.09.1996.

Можно по разному относиться к решению федерального правительства США, еще более обострившему расовые антагонизмы в стране, но не вызывает сомнения, что ни одно суверенное демократическое и уважающее себя государство не допускает вмешательство (тем более финансовое) иностранных держав в свой избирательный процесс. Ирония заключается в том, что, когда Россия решила поставить законодательный заслон зарубежной финансовой поддержке «агентам перемен», из Вашингтона раздался крик: «Наших бьют». Судя по деятельности отдельных американских НПО в России, трудно не согласиться с заявлением главного администратора Агентства США по международному развитию (USAID) Эндрю Натсиоса, сделанным им в мае 2003 г., о том, что американские НПО в действительности являются «рукой правительства США»⁵⁰.

Конечно, это касается не только американских организаций в России. Как пишет исследователь из Руанды в статье с красноречивым заголовком «Являются ли НПО новыми колонизаторами», «по определению, наличие западных НПО на африканской земле является продолжением политики их собственных правительств. Может казаться, что они действуют публично, однако они также могут иметь скрытые повестки (agendas), некоторые из которых опасны, а некоторые нет»⁵¹.

Ситуация в России характерна для многих стран на постсоветском пространстве. Так, не было ничего необычного в Декрете президента Лукашенко № 8 от 12.03.2001 г. «О некоторых мерах по совершенствованию порядка получения и использования иностранной безвозмездной помощи»⁵². (Вместо него 28.11.2003 г. был принят Декрет Президента РБ № 24 «О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи»)⁵³. Указ состоял всего из 5 основных статей. Они касались различного рода деятельности и широкого круга мероприятий, которые могут финансироваться за счет иностранной помощи, но запрещают использование иностранных средств для избирательных или конспиративных целей, а именно: «для осуществления деятельности, направленной на изменение конституционного строя, захват или свержение государственной власти», а также «для подготовки и проведения выборов, референдума, отзыва депутата, члена Совета Республики, для проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования, забастовок, изготовления и распространения агитационных материалов, а также проведения семинаров и других форм агитационно-массовой работы среди населения» (ст. 4). Все, что НПО должны сделать, это зарегистрировать иностранную помощь в Департаменте по гуманитарной деятельности Управления делами Президента (ст. 1.2) и вносить средства в утвержденные государственные банки в течение пяти дней после получения иностранной помощи (ст. 2).

⁵⁰ См.: *Jonathan Wright*. NGOs Feel the Squeeze from Bush Administration // Reuters, 24.06.2003.

⁵¹ *Georgianne Nienaber*. Are NGOs the New Colonialists? // The New Times (Rwanda), 20.10.2005; The Daily Mirror (London), 25.10.2005.

⁵² См. текст декрета: <http://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14094>. Декрет был тут же переведен на английский и размещен на сайте International Center of Not-for-Profit Law (ICNL): <http://www.icnl.org/research/library/files/Belarus/decreeaid.pdf>

⁵³ См.: *Зикрацкий С.* Использование и получение иностранной безвозмездной помощи в Республике Беларусь // <http://www.ngo.by/legal-state/analysis-archive/gratis-aid/f4eb6f1f907e7a50.html>

В декрете нет ничего «драконовского», как утверждала ангажированная «Радио “Свободная Европа”» / Радио «Свобода»⁵⁴. Напротив, его нужно было издать значительно раньше. Об эффективности декрета № 8 говорит следующая деталь. 12 июля 2001 г., то есть ровно через четыре месяца после его издания и в полном соответствии со ст. 4 декрета, белорусские власти перехватили американское оборудование, переданное посольством США в оппозиционную газету «Вольный град» в г. Кричев, а также компьютеры, переданные некоей Комиссией по демократии посольства США в некий «продемократический центр». Техника предназначалась для «оказания помощи в стране демократической оппозиции накануне президентских выборов 9 сентября». Вместо того чтобы испытать конфуз в связи с тем, что посольство США было поймано за нарушение белорусского суверенитета и законодательства страны, официальный представитель Госдепартамента Ричард Баучер «осудил власти Беларуси» и потребовал, чтобы компьютеры и другая техника были возвращены Вашингтону⁵⁵.

Впоследствии статья 361 УК РБ была дополнена частями 2, 3, предусматривающими уголовные меры наказания за призывы, обращенные к иностранному государству, иностранной или международной организации, совершить действия в ущерб внешней безопасности Республики Беларусь, ее территориальной неприкосновенности, национальной безопасности и обороноспособности либо распространение материалов, содержащих такие призывы с использованием средств массовой информации⁵⁶.

Декрет № 8 2001 г. и последующее законодательство достигли своей цели. Как был вынужден признать Белорусский Хельсинкский комитет, подводя итоги президентских выборов 2006 г., «практически с 2005 г. общественные объединения демократической направленности не могут согласовать, а стало быть, и получить денежные средства от спонсоров»⁵⁷.

В некоторых из моих предыдущих публикациях я утверждал, что вряд ли существует корреляция между иностранным финансированием российских НПО и развитием гражданского общества в России⁵⁸. По-настоящему демократическое и гражданское общество может быть основано только на твердой российской почве. Демократические институты черпают свою легитимность от народа, граждан России, а не от иностранных спонсоров «смены режима» (regime change). «Массированное западное финансирование исказило структуру наше-

⁵⁴ Jan Maksymiuk. Lukashenka Wants Wide-Margin Victory // RFE/RL Newslines, 07.09.2001.

⁵⁵ U.S. Denounces Belarus Authorities // AP Online, 03.08.2001; также см.: Jared Israel. «Speechless in Belarus» // Emperor's Clothes, 03.09.2001.

⁵⁶ См.: Выборы Президента Республики Беларусь. Результаты независимого наблюдения. Минск: БХК, 2006. С. 12.

⁵⁷ Там же. С. 11.

⁵⁸ Первая из таких публикаций на английском относится к 2004 г. См.: Alexander Domrin. Controls over Foreign Funding of NGOs: What Do They Have to Do with Development of Civil Society in Russia // The Untimely Thoughts. Vol. 2, No. 101 (148), 03.08.2004 (также воспроизведена в: Johnson's Russia List (Washington). #8315, 04.08.2004). Любопытно, что в день выхода моей статьи в «Johnson's Russia List» меня по телефону разыскало руководство одного из спонсоров построения «гражданского общества» в России по Вашингтонским лекалам — вице-президент (ныне президент) Фонда «Евразия» Хортон Биби-Сентер — для того, чтобы гневно высказать, насколько я ошибаюсь в моих выводах.

го гражданского общества, наделив маргинальные круги непропорционально большим весом»⁵⁹. Совсем недавняя ситуация в России, при которой неправительственный сектор «по-прежнему зависел от западного финансирования» (как это было откровенно признано в докладе Фонда Форда (зима 2001 г.)⁶⁰, являлась абсолютно нездоровой и нежизнеспособной⁶¹. «Как стероиды, западное финансирование закачивается в слабые места гражданского общества. Как стероиды, оно развивает зависимость. Как стероиды, западное финансирование разрушает разум и тело политического организма»⁶².

Недостатки — если не провал — американской «помощи» в России в целом и деятельности USAID и ее грантополучателей в частности хорошо документированы. Еще в 1994 г. в Институте Европы РАН был подготовлен фундаментальный доклад «Западная помощь России: в чем ее ошибки»⁶³.

Двумя годами позже американский исследователь Питер Ставракис в своей статье «Бык в посудной лавке: постсоветская миссия USAID» приходит к такому выводу: «Программы AID с треском провалились в бывших советских республиках в содействии созданию в них ограниченных, компетентных административных учреждений... Россия и другие постсоветские государства оказали неожиданно большую услугу Соединенным Штатам, обнажив фундаментальную неспособность USAID для достижения целей помощи... Урок, который следует извлечь из работы USAID в странах бывшего СССР, заключается в том, что реформировать [USAID] будет недостаточно. Если Америка стремится оказывать помощь, которая будет способствовать развитию свободного рынка и гражданского общества, нет никакой альтернативы ликвидации AID и замены его более компактной, более эффективной и компетентной структурой»⁶⁴. После публикации статьи руководство USAID настояло на том, чтобы в Кеннанов-

⁵⁹ Крашенинникова В. На кого работаете? Оппозиционеры продолжают безуспешно доказывать, что действуют исключительно «по зову сердца // Столетие. Информационно-аналитическое издание Фонда исторической перспективы, 17.02.2012.

⁶⁰ Mary McAuley. The Big Chill. Civil Society in Russia in a New Political Season // Ford Foundation Report (Winter 2001) // <http://www.friends-partners.org/CCSI/resource/ffw2001.htm>

⁶¹ Например, НПО, работающие в сотрудничестве с (ныне не существующим) Российским фондом правовых реформ, в среднем имели восемь основных источников финансирования их деятельности, из которых «зарубежные фонды», составляли основной — 22,7%. Фактически иностранное финансирование было еще больше, поскольку дополнительные 12,6% бюджета от реализации «спонсорских взносов» не обязательно означали, что такие спонсоры были российскими. (См.: Шереги Ф.Э., Абросимова Е.А. Правовые инициативы некоммерческих организаций России (М.: Российский фонд правовых реформ, Центр социальных прогнозов, 1999. С. 93).

⁶² См.: Крашенинникова В. Битва Запада за «умы и сердца» россиян: НКО на стероидах // *Russia Today*, 13.07.2012.

⁶³ См. журнальный вариант доклада: Знамя, № 4, 1994. С. 157–183.

⁶⁴ Peter Stavrakis. Bull in a China Shop: US AID's Post-Soviet Mission // *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol.4, no. 2 (Spring 1996), p. 249, 248). Также см.: Janine R. Wedel. Clique-Run Organizations and U.S. Economic Aid: An Institutional Analysis // *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 4, no. 4 (Fall 1996); Janine R. Wedel. *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe* (New York: St. Martin's Press, 2001. 2nd ed.); Stephen Cohen, *Failed Crusade: America and the Tragedy of Post-Communist Russia* (New York: Norton, 2000); Коэн С. Провал крестового похода: США и трагедия посткоммунистической России (М.: АИРО-XX, 2001).

ском институте перспективных российских исследований в Вашингтоне была ликвидирована должность заместителя директора института, которую занимал... Питер Ставракис. Фактически за свою критику USAID Ставракис был изгнан из Вашингтона и был вынужден вернуться на преподавательскую работу в Вермонтский университет.

Только naive или неосведомленные наблюдатели могли верить в то, что USAID, финансировавшее так называемую Ассоциацию в защиту прав избирателей «Голос», было обеспокоено «защитой прав избирателей» в России. По свидетельству Сары Мендельсон, ответственного сотрудника Центра стратегических и международных исследований в Вашингтоне⁶⁵, а в 1996 г. — коллеги Майкла МакФола по работе программы Национального демократического института (NDI) США в Москве, посольство США ожидало фальсификации результатов выборов в пользу Ельцина и официально «предупредило» московское представительство Агентства международного развития США «дистанцироваться от мониторинга выборов, который мог вскрыть реальные эпизоды фальсификации»⁶⁶. Свидетельство Мендельсон дает все основания полагать, что американское посольство ожидало фальсификации выборов, поскольку само участвовало в их организации⁶⁷.

Российские взгляды были достаточно адекватно представлены в статье «Дети капитана гранта» в газете «Известия»: «США заинтересованы в том, чтобы Россия была максимально сговорчива во всех вопросах, которые возникают между нашими странами, — а для этого Россия должна быть как можно более слаба и как можно менее влиятельна... Теперь типичный российский грантополучатель — это уже не студент за компьютером, а организации, которые прямо декларируют, что готовы свергнуть режим... Соединенные Штаты Америки отстаивают свои интересы далеко от своих границ, в том числе и в России. Во многих случаях это выглядит прямым вмешательством в российские дела — и им же и является»⁶⁸.

4. Развитие законодательного регулирования деятельности НПО в России последних лет

По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстат), в 2000-е гг. количество зарегистрированных «некоммерческих» организаций в России значительно увеличилось: с 445 737 в 2001 г. до 673 019 в 2007 г. Рост составил 50%! Только в 2006–2007 гг. количество НКО выросло на 15%. Несмотря на то, что само определение включает муниципальные организации, группы потребителей, фонды, а также благотворительные организации, многие

⁶⁵ С мая 2010 г. Мендельсон занимает должность заместителя руководителя Бюро по вопросам демократии, конфликтов и гуманитарной помощи все того же Агентства международного развития.

⁶⁶ Sarah E. Mendelson. Western Assistance and the Development of Parties and Elections in Russia (Democracy and Rule of Law Project, Carnegie Endowment for International Peace, Fall 1999). P. 30–31.

⁶⁷ Подробнее о роли США в политической жизни России в 1990-е гг. включая переизбрание Ельцина, см.: Домрин А.Н. Российский конституционный процесс 1993 года и США: к 20-летию принятия Конституции Российской Федерации // Конституционный вестник, 2013, № 3 (21).

⁶⁸ Кашин О. Дети капитана гранта // Известия, 07.09.2006.

из которых обычно не фигурируют в западном понимании НПО, внушительный рост НКО/НПО в России самоочевиден. В этом отношении Россия сравнима с США (1,2 млн некоммерческих организаций) и Францией (примерно 800 000)⁶⁹.

С точки зрения численности НКО на душу населения, ситуация в России лучше, чем в большинстве бывших социалистических стран: 2,5 зарегистрированные НКО на 1 тысячу граждан — по сравнению с 1,4 в Польше или 1,1 в Болгарии⁷⁰.

Недавнее исследование «Динамика развития и текущее состояние сектора НКО в России» показывает, что основными направлениями деятельности российских НПО являются такие, как «наука, образование, культура, отдых» (71%), «социальная работа, социальная защита» (45%), «информация, консультации, средства массовой информации» (43%), «политическая деятельность, права человека, развитие гражданского общества» (30%), «благотворительность» (20%), «здравоохранение, экология» (12%), «экономика, предпринимательство» (7%), «другие» виды деятельности (19%), что в целом также соответствует международным стандартам⁷¹.

Для поддержки деятельности «третьего сектора» правительство РФ в последние годы неизменно увеличивает финансирование НКО. Если в 2006 г. было выделено 500 млн руб., то в 2007 г. — уже 1 млрд руб.⁷² 14 апреля 2008 г. президент Путин подписал распоряжение «Об обеспечении в 2008 г. государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества», суть которого сводится к тому, что такого рода НКО было предоставлено финансирование в размере 1,5 млрд руб. «на проведение конкурсов и выделение по их результатам грантов... для реализации социально значимых проектов». Такого рода распоряжения издаются с тех пор ежегодно. В 2012 г. НКО получили из государственного бюджета 1 млрд руб.; в 2013-м — 2,3 млрд руб.⁷³

Сухие цифры государственного финансирования российских НКО выбивают из рук сторонников внешнего финансирования один из их главных аргументов: «Бюджет в стране [в 1990-е] был в критическом состоянии, денег не хватало

⁶⁹ См.: «Ведомости: российские чиновники мешают развитию НКО» // НЭП'08. Ежедневные экономические новости, 10.06.2008.

⁷⁰ Сычева Л. «Третий сектор и качество демократии» // РФ сегодня, № 16, 2007.

⁷¹ См.: Динамика развития и текущее состояние сектора НКО в России. Аналитический обзор по результатам анализа государственной статистики, баз данных НКО и опросов общественного мнения. М.: Исследовательская группа ЦИРКОН, 2007.

⁷² Более точное распределение финансирования в 2008 г. выглядит следующим образом: 200 млн руб. были выделены на поддержку НКО, работающих в сфере прав человека и правового образования; 100 млн руб. — на поддержку тех из них, которые занимаются мониторингом развития гражданского общества; 320 млн руб. — на поддержку НКО, работающих в сфере образования и культуры; 230 млн руб. для оказания помощи НКО, занятым здравоохранением и охраной окружающей среды, а также дополнительные 0,25 млрд руб. — для поддержки молодежных инициатив. (Подробнее см.: Зарипова А. «ГРАНТированная помощь: НКО снова получат поддержку государства» // Российская газета, 24.04.2008.

⁷³ См. тексты распоряжений «Об обеспечении в 2012 г. государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества» и «Об обеспечении в 2013 г. государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии».

не то что на НКО — не хватало на учителей, врачей и т. д.» и поэтому НКО были вынуждены обращаться за спонсированием со стороны «международных и зарубежных фондов»⁷⁴. Но теперь, вроде бы, хватает?

Леонид Радзиховский был удивлен, обнаружив, что государство дает деньги «и таким организациям, как “Хельсинкская группа”, региональные филиалы “Мемориала” — т. е. людям, которых не заподозришь в подлобности, которые, наоборот, часто заняты критикой властей»⁷⁵.

Не далее как 14 января 2014 г. газета «Коммерсантъ» сообщила своим читателям, что Московская Хельсинкская группа «рассчитывает получить около 3,3 млн руб.» государственного финансирования в текущем году. И даже так называемая Ассоциация в защиту прав избирателей «Голос», одна из структур которой была ликвидирована в 2013 г. за отказ зарегистрироваться «иностранным агентом», «тоже получит российский грант в размере 7 млн руб.»⁷⁶

Если, по официальным данным, в период с 1992 по 2012 гг. USAID «истратило 2,7 млрд долл. на гуманитарные программы... треть из которых была посвящена развитию демократии»⁷⁷, то финансирование со стороны Российского государства только за последние шесть лет превысило эти 20-летние расходы, понесенные американскими спонсорами «перемен». Откуда же такое стремление того же Льва Пономарева продолжать получать финансирование его организации «из-за бугра», если, как он утверждает, в этом нет политической составляющей и он не является «иностранным агентом»? Вопрос риторический...

По образному выражению профессора социологии Бингемтонского университета (США) Джеймса Петраса в статье «НПО на службе империализма», «лидеры НПО представляют собой новый класс, основанный не на собственности или государственных ресурсах, а на имперском финансировании». Таких «лидеров НПО» Дж. Петрас называет «видом неоконпрадоров, которые не производят какой-либо полезный товар и функцией которых является оказание услуг странам-донорам». «Нетрудно расшифровать, как работает этот новый колониализм, — пишет Петрас. — Проекты разрабатываются на основе принципов и приоритетов имперских центров». Затем они «впариваются» НПО в странах-клиентах. Оценки успешности проектов делаются все теми же имперскими центрами. Участники НПО в странах-клиентах «все больше дисциплинируются, чтобы соответствовать требованиям донора и их оценке проекта. Руководители НПО, как новые наместники, контролируют и обеспечивают соответствие [деятельности их организаций] целям, ценностям и идеологии доноров»⁷⁸.

Русский бизнес также постепенно начинает играть все более активную роль в развитии гражданского общества, чего не было раньше. Владельцы двенадцати

⁷⁴ См.: Пономарев Л. Тупик «иностранных агентов» // Московский комсомолец, № 26232, 18.05.2013.

⁷⁵ См.: Радзиховский Л. Дело рук самого общества // Российская газета, 29.04.2008.

⁷⁶ Хамраев В., Горяшко С. Российским НКО хватает и отечественных грантов. Но зарубежных денег в гражданском секторе меньше не стало // Коммерсантъ, 14.01.2014.

⁷⁷ U.S. NGO Ordered Out Over USAID Funds // The Moscow Times, 17.12.2012. P. 3.

⁷⁸ James Petras. NGOs: In the Service of Imperialism // Journal of Contemporary Asia, 1999, Vol. 29, No. 4. P. 430, 434.

ти крупных предприятий в России, опрошенные журналом «Forbes», утверждали, что в 2007 г. на социальные проекты и благотворительные цели они потратили около 170 млн долл. и были намерены потратить 200 млн долл. в 2008-м. Этого, конечно, еще не достаточно. При том, что доходы наших миллиардеров в два-три раза меньше состояний их американских визави, расходы на филантропию у наших примерно в тысячу раз меньше, чем расходы у американцев! Общие частные пожертвования в США составляют 1,85% ВВП или около 260 млрд долл., что примерно равнялось всем расходам федерального бюджета РФ на 2008 г.⁷⁹ Но, как говорят в медицине, динамика благотворительной деятельности российских магнатов положительная.

Что касается источников финансирования деятельности НПО, согласно исследованию, проведенному исследовательским центром РОМИР, 29% расходов НКО финансируются из федерального (7%), регионального (9%) или местного (13%) бюджетов. Цифры довольно типичны для бывших социалистических стран региона, в которых государство предоставляет от 20 до 30% финансирования НПО. Во многих промышленно развитых странах Европы этот процент еще выше: государственное финансирование НПО составляет 76% в Бельгии, 64% — в Германии и 57% — во Франции⁸⁰.

Последние изменения российского законодательства об НПО (2005 г. и 2012 г.) были направлены на повышение прозрачности⁸¹ деятельности НКО и раскрытие источников их финансирования.

5. Определимся с терминологией: кто такие «агенты»

Еще в начале 2000-х не только автор этих строк, но даже некоторые американские исследователи начали обращать внимание российских законодателей на американский закон «О регистрации иностранных агентов» (FARA). Как писал в 2005 г. профессор политологии Университета Род-Айленда Николай Петро, «в настоящее время Россия находится в уникальном положении, имея иностранных агентов, действующих на ее территории без какого-либо регулирования». Поправки к законодательству Российской Федерации о неправительственных организациях, по его мнению, «должны быть восприняты как шаг в правильном направлении»⁸².

Тема FARA достаточно полно освещена в публикациях и выступлениях генерального директора Института внешнеполитических исследований и иници-

⁷⁹ См.: Радзиховский Л. Дело рук самого общества // Российская газета, 29.04.2008.

⁸⁰ Подробнее см.: Состояние гражданского общества в Российской Федерации. Проект Доклада Общественной палаты Российской Федерации // Полит.ру. 07.02.2007.

⁸¹ После заявления заместителя Государственного секретаря США Виктории (Вики) Нуланд (Нудельман) о том, что за последние годы США вложили 5 млрд долл. в развитие «гражданского общества» на Украине, народный депутат Украины, член Верховной Рады Олег Царев обратился в компетентные органы своей страны с вопросом, кто именно стал реципиентом этих средств. Концов не нашли! (Постскриптум, ТВЦ, 01.03.2014).

⁸² Nicolai Petro. Russian NGO Legislation Is a Step in the Right Direction // Russia ProFile, 09.12.2005 // <http://russiaprofile.org/politics/a3855.html>

атив (ИНВИССИН) Вероники Крашенинниковой, которая сама обладает уникальным опытом регистрации в США в качестве «иностранного агента»⁸³.

Определимся с понятиями. Сам по себе термин «агент» (и даже «иностранный агент») не несет в себе какого-либо негатива. Не смущает же нас термин «налоговый резидент».

Иностранные агенты, «за исключением редких случаев... не агенты западных разведок — они агенты влияния»⁸⁴, они — «агенты перемен».

На моей памяти первым, кто открыто использовал термин «агенты перемен» применительно к российской «либеральной диссидентуре», был Майкл МакФол. О необходимости оказать всемерную поддержку «агентам перемен» в России МакФол заявил 12 апреля 2000 г. в своем экспертном выступлении «Президентские выборы в России 2000 г. и их значение для демократии в России и американско-российских отношений» (Russia's 2000 Presidential Elections: Implications for Russian Democracy and U.S.-Russian Relations) в сенатском Комитете по международным делам. Среди «агентов перемен» МакФол конкретно называл «героя в борьбе против советского коммунизма» Сергея Ковалева и «Союз правых сил» (СПС), якобы одержавший «сокрушительную» (smashing) победу на парламентских выборах 1999 г., «ознаменовавшую возрождение либерализма в России». (Это при 8,5%, полученных СПС на выборах 1999 г.?) Весьма показательна следующая деталь: сайт Фонда Карнеги по международным делам, с которым в течение долгого времени сотрудничал М. МакФол, содержит тщательно отредактированную версию доклада. Упоминание поддерживаемых правительством США российских «агентов перемен» было стыдливо удалено⁸⁵.

Вообще, термин «агенты» занимает прочное место в лексиконе МакФола.

«Вмешивались ли американцы во внутренние дела Украины, — задавался он вопросом в статье в газете “Washington Post” и журнале “Diplomaatia” и с гордостью отвечал. — Да. Эти **американские агенты влияния** (выделено мной. — А.Д.) предпочли бы другой язык для описания своей деятельности — демократическая помощь, продвижение демократии, поддержка гражданского общества и т. д., — но их работа, как бы она не называлась, включает в себя работу американских фондов и американских граждан, направляющихся на Украину с целью добиться политических перемен. За несколько лет до президентских выборов

⁸³ См., например: Крашенинникова В. «Российское гражданское общество должно финансироваться в России» // Голос России, 20.09.2012; Грибачев В. Вероника Крашенинникова: «Свою демократию мы будем строить без американцев». Беседа с генеральным директором Института внешнеполитических исследований и инициатив // Столетие, 01.10.2012; Крашенинникова В. Как трудно быть агентом... в Америке. Российское законодательство оказалось крайне «гуманным» по сравнению с американским // Столетие, 26.04.2013.

⁸⁴ Крашенинникова В. На кого работаете? Оппозиционеры продолжают безуспешно доказывать, что действуют исключительно «по зову сердца» // Столетие, 17.02.2012.

⁸⁵ См.: <http://carnegieendowment.org/2000/04/01/russia-s-2000-presidential-elections-implications-for-russian-democracy-and-u.s.-russian-relations/4ova>. В моем архиве, однако, есть полная, значительно менее известная версия доклада, размещенная уже через два дня после выступления в наиболее авторитетном американском интернет-издании о России «Johnson's Russia List». В том же докладе МакФол, в частности, говорил о «Шамиле Басаеве, чеченском командире, который возглавил военную интервенцию в Дагестан для освобождения народа Дагестана от русского империализма».

осенью этого года Агентство США по международному развитию (USAID), Национальный фонд в поддержку демократии (NED) и ряд других фондов профинансировали другие американские организации, в том числе Международный республиканский институт (IRI), Национальный демократический институт (NDI), Центр международных частных инвестиций, Центр «Солидарность», Фонд «Евразия», Internews, Freedom House, а также несколько других грантодателей с целью предоставления малых грантов и технической помощи украинским организациям гражданского общества».

«Агенты влияния» не ограничивались исключительно американскими организациями. МакФол называет их европейских соратников: «В рамках своей программы TACIS Европейский союз делал то же самое, что и несколько других европейских стран на двусторонней основе и частных организаций, а также финансируемый Соросом Международный фонд “Возрождение” и [финансируемый Соединенными Штатами. — А.Д.] Германский фонд Маршалла».

Такие основополагающие принципы международного права, как суверенитет и невмешательство во внутренние дела других государств, не беспокоят МакФола: «Нарушает ли такого рода вмешательство (intervention) международные нормы? Больше, нет. Было время, когда норма государственного суверенитета перевешивала все остальные. Всего несколько десятилетий назад продвижение государственного суверенитета как универсальной ценности было прогрессивным проектом, так как продвижение государственного суверенитета способствовало распаду империй». Очевидно, что в данном случае МакФол говорит о «продвижении государственного суверенитета» ряда советских республик как механизма разрушения СССР». «Однако, — по его мнению, — сегодня те, кто продолжают чтить суверенитет государства превыше всего, обычно делают это для сохранения автократий, а те, кто отстаивают суверенитет народа, являются новыми прогрессистами»⁸⁶.

Можно добавить следующую весьма показательную деталь. Еще в декабре 2005 г. некое НПО «Правозащитная сеть» (в настоящее время, видимо, не существует, но ее материалы использует международная НПО «Human Rights House» (<http://humanrightshouse.org/>)), создала интернет-сайт под названием «Проект закона № 233364-4 — угроза гражданскому обществу в России». На сайте содержалось столь своеобразное описание FARA, что даже перевод названия акта был изменен на «О регистрации **зарубежных представительств**» [выделено мной. — А.Д.], что полностью исказило смысл закона. (Естественно, что с сайта этот текст был давно удален, но он есть в моем архиве). FARA отнюдь не является неким пережитком прошлого, на чем настаивают представители некоторых российских НКО. Лев Пономарев, например, публично утверждает, что закон «сейчас почти уже не применяется»⁸⁷. Напротив, FARA представляет собой эффективную и реально работающую часть американского законодательства. Более того, в США постоянно пытаются ужесточить нормы закона.

⁸⁶ Michael McFaul. «What Democracy Assistance Is and Is Not» // The Washington Post, 24.12.2004; *Diplomaatia*, No.16, January 2005 // <http://www.hoover.org/publications/hoover-digest/article/7367>

⁸⁷ См.: Пономарев Л. Тупик «иностранных агентов» // Московский комсомолец, № 26232, 18.05.2013.

10 июля 2008 г. американские сенаторы Барак Обама, Чарльз Шумер и Клэр МакКаскилл опубликовали официальное заявление под названием «Министерство юстиции США не всегда последовательно имплементировало федеральное законодательство о раскрытии иностранного влияния на политику США». В своем заявлении сенаторы, включая будущего президента США Обаму, призвали Министерство юстиции США расследовать «тяжелые провалы» в применении FARA. В своем письме на имя Генерального инспектора Министерства юстиции (своего рода внутренней инспекции МЮ) Гленна Файна сенаторы подчеркнули: «Раскрытие [иностранных агентов] важно для того, чтобы американская общественность знала, кто влияет на политику США из-за рубежа... Нарушения закона, если они будут безнаказанными, могут подорвать американскую политику и создать риски для национальной безопасности американского народа... Мы считаем, что позволение некоторым людям нарушать закон и работать в темноте от имени иностранных лиц подорвет [доверие общественности к правительству], которое [доверие] мы считаем столь важным»⁸⁸.

Критика со стороны некоторых отечественных авторов российского аналога FARA — «американский закон об иностранных агентах направлен исключительно на лоббистов иностранных государств в государственных органах США»⁸⁹ — не совсем уместна, поскольку ничто не мешает российскому законодателю использовать успешный многолетний опыт действия FARA в его оригинальном виде. Более того, FARA является всего лишь одним из многочисленных актов американского законодательства, обеспечивающих защиту государственного строя США.

Американские законодатели не спешат отменять следующие акты:

– «Закон Логана» (Logan Act) 1799 г. (в редакции последней поправки 1994 г.) гласит: «Любой гражданин США, где бы он ни был, кто без разрешения США, прямо или косвенно начинает или осуществляет какую-либо переписку или общение с любым иностранным правительством или любым должностным лицом или его агентом, с намерением повлиять на меры или поведение любого иностранного правительства или любого должностного лица или его агента, в отношении любых споров или разногласий с Соединенными Штатами, или подорвать меры Соединенных Штатов, должны быть оштрафованы и/или приговорены к тюремному наказанию сроком на три года» (18 U.S.C. § 953);

– закон «О шпионаже» (Espionage Act) 1917 г. — в частности, применялся против казненных Джулиуса и Этель Розенбергов, (неудачно) против Дэниела Элсберга, слившего в «Нью-Йорк таймс» более 7 тыс. страниц секретных материалов Пентагона о преступной войне США в Юго-Восточной Азии или только в 2013-м — против Брэдли Мэннинга и Эдварда Сноудена (18 U.S.C. § 792);

– «Закон Вурхиса» (Voorhis Act) 1940 г. — по имени автора закона, конгрессмена из Калифорнии Джерри Вурхиса — предусматривает регистрацию в Министерстве юстиции США иностранных организаций, целью которых является вооруженное или насильственное свержение правительства США или каких-либо правительственных ведомств (18 U.S.C. §2386).

⁸⁸ См.: <http://www.mccaskill.senate.gov/newsroom/record.cfm?id=300414>

⁸⁹ Мишина Е. Чем ворон похож на письменный стол? // Новая газета, 10.04.2013.

Я уже не говорю о судебных решениях или о законодательстве последнего времени. В частности, о решении Верховного суда США 2012 г., разрешающем силовым структурам при обыске раздевать арестованных догола, причем независимо от тяжести совершенных ими деяний. Или о «Федеральном законе об улучшении охраны зданий и территорий» (Federal Restricted Buildings and Grounds Improvement Act) 2011 г. (H.R. 347), согласно которому вы можете получить наказание в виде 10 лет заключения за участие в акции протеста на территории, находящейся в тот момент под охраной Секретной службы⁹⁰.

В силу всего вышеизложенного, принятие 20 июля 2012 г. Федерального закона № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»⁹¹ и последующее закрытие российских офисов USAID, IRI, NDI и т. д. было неизбежно и, несомненно, оказало благотворное влияние как на политическую жизнь в стране в целом, так и на развитие гражданского общества в частности.

6. Гражданское общество и социальное государство в России

Только что отмеченный юбилей принятия Конституции РФ дает повод задуматься о ее сильных сторонах, подтвержденных двадцатью годами реализации, и о возможных направлениях развития.

Гражданское общество неотделимо от социального государства, составляет его основу. И здесь возникает проблема.

Российская история последних двадцати лет со всей очевидностью подтвердила необходимость конкретизации ряда положений основ конституционного строя РФ. В первую очередь это касается ст. 7 (1), провозгласившей Российскую Федерацию «социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В той же мере требует реального наполнения ст. 9 (1) Основного закона, в данный момент несколько голословно утверждающая, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются... как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Одним из главных принципов социального государства является равный доступ к природным ресурсам.

Одновременно столь же необходимым является внесение в текст Конституции РФ положения о социальной функции частной собственности. Норма ст. 35 (1): «Право частной собственности охраняется законом» является неполной без установления, что право собственности обязывает, и обязывает ко многому. Понятие «социальное государство» не сводится к декларируемому ст. 39 «социальному обеспечению» и требует значительно более расширительного толкования.

⁹⁰ См.: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hr347enr/pdf/BILLS-112hr347enr.pdf>

⁹¹ См. текст закона: <http://www.rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html>

Утверждение о необходимости конституционного закрепления социальной функции собственности наталкивает на мысль, что здесь без новой конституционной нормы, пожалуй, не обойтись. Было бы логично включить такую норму, а также положения о социальном партнерстве в самостоятельную новую гл. 2¹ Конституции Российской Федерации — «Гражданское общество». Подготовка такой главы — задача новой редакции Конституции РФ.

Стимулировать собственников всех форм собственности к деятельности, направленной во благо всеобщего благоденствия, а не только в интересах приумножения прибыли конкретных бенефициаров, и будет призвана новая конституционная норма о социальной функции и даже нагрузке, которую несет в себе защищаемое государством право собственности. Но сделать это лучше в главе об отдельных институтах гражданского общества, в том числе таких ключевых институтах, как собственность, труд и предпринимательство.

Понятие «гражданское общество» предполагает достаточно высокий уровень благосостояния населения. Социализация недр и природных ресурсов через социализацию как минимум природной ренты выступает как необходимое условие укрепления «гражданского общества» и построения социального государства в России. Лишаясь доходов от принадлежащих всему социуму природных ресурсов, Российское государство неспособно выполнить свои социальные обязательства как официального представителя общества².

Накануне 20-летия Конституции группа экспертов, объединенных Фондом конституционных реформ, Конституционным клубом и журналом «Конституционный вестник», подготовила экспертный доклад под названием «Потенциал развития Конституции: пути конституционной модернизации Российской Федерации (предварительные тезисы доклада и инициативные проекты трех новых глав Конституции Российской Федерации)».

Доклад предлагает дополнение Конституции РФ тремя новыми главами: 2¹ «Гражданское общество», 2² «Избирательная система и референдум» и 5¹ «Парламентский контроль».

Эксперты разных взглядов, принимавшие участие в подготовке доклада и имеющие разногласия по многим вопросам, тем не менее сошлись в главном: объединяющей является идея «новейшего российского конституционализма»: конституционного закрепления действенных механизмов общественного участия, общественного и парламентского контроля за действиями органов государственной власти.

Что вновь возвращает нас к вопросу развития гражданского общества в России — без иностранных агентов, агентов перемен и агентов влияния.

⁹² Подробнее см.: *Домрин А., Румянцев О.* Два необходимых конституционных условия построения социального государства в России // Конституционный вестник, 2013, № 3 (21).