

## КОНФЕРЕНЦИИ

М. О. Спирина

# Международная конференция «“Между кнутом и пряником”»: проблемы и стратегии негосударственных акторов, НКО<sup>1</sup> и неформальных организаций в современной России»<sup>2</sup>

Университет Хельсинки, Финляндия, 28–29 января 2016 г.



**СПИРИНА Марина Олеговна** — студентка магистерской программы «Прикладные методы социального анализа факультета социальных наук», стажёр-исследователь Лаборатории экономико-социологических исследований; аналитик Центра внутреннего мониторинга Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20.

Email: [mspirina@hse.ru](mailto:mspirina@hse.ru)

Международная конференция «“Между кнутом и пряником”»: проблемы и стратегии негосударственных акторов, НКО и неформальных организаций в современной России» проходила в Александровском институте Университета Хельсинки 28–29 января 2016 г. Конференция была организована Центром независимых социологических исследований (Россия, Санкт-Петербург) совместно с Александровским институтом Университета Хельсинки (Финляндия, Хельсинки), Университетом Уппсалы (Швеция, Уппсала) и Норвежским институтом городских и региональных исследований (Норвегия, Осло). В организационный комитет входили Линда Кук (Linda Cook) (Брауновский университет, США), Анн-Мари Сатре (Ann-Mari Sätre) (Университет Уппсалы, Швеция), Елена Богданова (Центр независимых социологических исследований, Россия), Мери Кулмала (Meri Kulmala) (Александровский институт Университета Хельсинки, Финляндия), Одне Осланд (Aadne Aasland) (Норвежский институт городских и региональных исследований, Норвегия) и Элеонора Байндмэн (Eleanor Bindman) (Лондонский университет королевы Марии, Великобритания).

Темой конференции стали проблемы российского некоммерческого сектора в контексте трансформации политических и правовых условий. Конференция состояла из шести секций, тематика которых касалась изменения институционального контекста сектора НКО в России, стратегий взаимодействия российских НКО с зарубежными партнёрами, а также новых типов НКО, возникающих в меняющихся организационных условиях. Исследователями из 10 стран было представлено 24 доклада. Кроме того, в рамках конференции был организован круглый стол с членами россий-

<sup>1</sup> «Некоммерческой организацией (НКО) является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками» [О некоммерческих организациях... 1996: гл. I, ст. 2, п. 1].

<sup>2</sup> Англоязычное название конференции: «“Between the Carrot and the Stick”: Emerging Needs and Forms for Non-State Actors including NGOs and Informal Organizations in Contemporary Russia».

ских и финских некоммерческих организаций, в ходе которого обсуждались вопросы взаимодействия социальных исследователей с представителями НКО.

В общей сложности конференцию посетили более 70 человек. Рабочим языком конференции был английский.

**Ключевые слова:** НКО; третий сектор; гражданское общество; Закон об иностранных агентах; социально-ориентированные НКО; институциональные изменения.

Трансформация политических и правовых условий в современной России способствует появлению новых организационных форм НКО, а также новых критериев независимости, профессионализма и успеха в работе некоммерческих организаций. В российском обществе возникают иные модели сотрудничества между государственными и негосударственными акторами, которые ставят под вопрос представление о классических функциях и происхождении негосударственного сектора и одновременно открывают дебаты об эффективности и межсекторальных границах. Неопределённость правовых и политических условий определяет сложные организационные структуры российского неправительственного сектора.

Целью конференции являлось создание открытой площадки для презентации результатов эмпирических исследований НКО в России, а также соотнесение их деятельности с понятиями «третий сектор», «гражданское общество» и «неправительственные организации». Доклады были сосредоточены на таких темах, как «приручение» НКО и возникновение гражданского общества в России; стратегии выживания и развития российских НКО; сотрудничество НКО и государственных органов; НКО до и после Закона об иностранных агентах<sup>3</sup>.

## Новые группы НКО в России: метод «кну́та и пряника»

Возрождение третьего сектора<sup>4</sup> в России началось относительно недавно. Первые шаги к институционализации некоммерческих организаций относятся к периоду перестройки, когда был объявлен курс на кардинальное переустройство жизни всего общества на основе принципов демократии. Недостаточный опыт некоммерческого сектора в России по сравнению с западными странами обусловливает существование российских НКО в слабоструктурированной организационной среде с высокой степенью неопределённости, неоднозначности и изменчивости [Спирина 2015]. Институционализация третьего сектора в нашей стране ещё продолжается: как внешние, так и внутренние изменения определяют возникновение новых типов некоммерческих организаций, государственная политика по отношению к которым зачастую имеет амбивалентный характер.

Одной из таких новых групп НКО в современной России стали так называемые *иностраннe агенты* — некоммерческие организации, осуществляющие свою деятельность в политической сфере с использованием зарубежного финансирования. Возникновение этого типа организаций обусловлено изменением государственной политики по отношению к третьему сектору, которая уже с 2006 г. приобрела более ограничительный характер.

<sup>3</sup> Федеральный закон № 121-ФЗ «Об иностранных агентах» от 20 июля 2012 г. направлен на урегулирование деятельности некоммерческих организаций, получающих денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующих в политической деятельности. Закон предусматривает ведение реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Годовая финансовая отчетность таких организаций подлежит обязательному аудиту, а сами организации подвергаются плановым и внеплановым проверкам.

<sup>4</sup> «Третий сектор» — понятие, обобщающее весь спектр существующих некоммерческих организаций.

Значительная часть докладов, представленных на конференции, была посвящена анализу юридической базы — особенно федерального закона № 121-ФЗ «Об иностранных агентах» — по отношению к сектору НКО, негативных последствий для НКО, вошедших в реестр «Иностранные агенты», а также стратегиям выживания некоммерческих организаций в новых, более жёстких условиях. Организаторы конференции определили подобную политику, направленную на ограничение деятельности НКО конкретного типа, как метод «кнута».

Второй новой группой стали *социально-ориентированные НКО*, деятельность которых направлена на решение социальных проблем, социальную поддержку и защиту граждан, а также на развитие гражданского общества в России. Эта разновидность некоммерческих организаций была введена Федеральным законом № 40-ФЗ<sup>5</sup>, который также определяет положения по содействию социально-ориентированным НКО органами государственной власти и органами местного самоуправления через конкурсное предоставление субсидий и информационную поддержку. Таким образом, государственная политика в области третьего сектора имеет две стороны — не только ограничительную, но и поощрительную, направленную на помощь НКО иного, отличного от «иностранных агентов», типа. Подобная политика была определена организаторами конференции как метод «пряника».

## **Логики обоснования амбивалентности государственной политики по отношению к сектору НКО**

Как же можно объяснить противоречивость государственной политики по отношению к некоммерческим организациям? Мнения докладчиков по этому поводу разделились.

С одной стороны, амбивалентность политики государства можно объяснить различиями в целях инициаторов её внедрения. Ряд докладов, представленных на конференции, анализировали постепенное изменение «температуры» политических решений в этой сфере в зависимости от той или иной принимающей решение властной группы. Таким образом, согласно этой логике, существуют различные властные группировки, преследующие разнообразные цели по отношению к сектору НКО. Отсюда и непоследовательность общей законодательной базы.

С другой стороны, на конференции была представлена иная точка зрения, согласно которой политика по отношению к НКО, кажущаяся непоследовательной и противоречивой, на самом деле является заранее продуманной. Согласно логике сторонников такого обоснования, государством была изначально поставлена цель создания неравенства внутри третьего сектора, разделения его на «контролируемых» и «неконтролируемых» игроков. Стратегия государства в этом случае видится как избавление от игроков, контролируемых в меньшей степени (политических НКО с иностранным финансированием), и поддержание игроков, контролируемых в большей степени (социальные НКО с отечественным финансированием). Однако принципиальный вопрос состоит в том, что многие организации не понимают, на каком основании они были включены в реестр «Иностранные агенты», так как понятие «политическая деятельность» не определено в законе строго и на практике трактуется противоречиво. Например, это случай «Самарского центра гендерных исследований» (Самара) и «Центра независимых социологических исследований» (Санкт-Петербург), представители которых во время конференции изложили свои истории включения в этот реестр.

<sup>5</sup> Федеральный закон № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций» был принят 5 апреля 2010 г.

Результаты некоторых исследований, представленных на конференции, свидетельствуют в пользу того, что факт занесения НКО в реестр «Иностранные агенты» фактически затрудняет ведение деятельности в привычном режиме<sup>6</sup>. В качестве стратегий выживания эти организации вынуждены либо ограничить масштабы своей деятельности и отказаться от любого иностранного финансирования, либо перейти в неформальный сектор.

Почему же законодательство прямо не запрещает иностранное финансирование НКО, а ставит почти непреодолимые препятствия, которые в итоге всё равно подрывают функционирование подобных организаций? Попытки ответа на этот сложный вопрос были предприняты во время заключительной дискуссии. Так, согласно одной из точек зрения, радикальный запрет на иностранное финансирование может повредить другим сферам НКО, например, научной, где зарубежные гранты играют значительную роль.

Важно, что политика «кнута и пряника» по отношению к сектору НКО не является уникальным случаем России, а может быть рассмотрена как часть международного тренда. Например, подобные процессы можно также наблюдать в Китае и Центральной Азии.

### **Солидарность и интеграция новых групп НКО как ответ на структурные изменения третьего сектора**

Современная государственная политика в сфере НКО задаёт новый структурный контекст деятельности для некоммерческих организаций, которые вынуждены адаптироваться к изменениям внешней институциональной среды<sup>7</sup>. Важно, что для выживания и получения легитимного статуса организации должны встраиваться в навязываемые институциональной средой практики, процедуры и нормы [Мейер, Роуэн 2011].

В институциональной среде российского некоммерческого сектора ответом на ограничительную политику деятельности «иностранных агентов» стали адаптивные механизмы, применяемые этими типами организаций в настоящее время. Среди таких механизмов можно назвать попытки осмысления новой идентичности НКО—«иностранный агент» (чаще всего в качестве «жертвы»); установление связей с организациями, оказавшимися в похожей ситуации, а также сочувствующими организациями за рубежом; возникновение вынужденной солидарности на основе общего положения.

В рамках сетевого подхода эти действия понимаются как стремление организации сократить зависимость от окружающей среды для того, чтобы иметь возможность самостоятельного контроля ресурсов и реализации индивидуальных целей [Чириков 2012]. Ради этого организации стремятся вырабатывать выгодные им стратегии взаимодействия и налаживать контакты с теми акторами, которые могут принести максимальную выгоду если не в настоящем, то в будущем [Pfeffer, Salancik 1978]. Таким образом, стратегии кооптации и установления коллективных структур для совместных действий стали ответом российских НКО на изменения институциональной среды.

Во время круглого стола с представителями российских и финских НКО также обсуждались меры, которые могут быть приняты представителями научного сообщества для облегчения непростого положения новой группы НКО—иностранных агентов. Как было отмечено в одном из докладов, в публичном

<sup>6</sup> Признание НКО иностранным агентом влечёт за собой штрафы, постоянные проверки, процессы в судах, негативный имидж в массмедиа и т. д.

<sup>7</sup> Новый институционализм в социологии определяет институциональную среду как совокупность организаций, представляющих собой идентифицируемую сферу институциональной жизни [Димаджио, Пауэлл 2010].

пространстве сформировался негативный имидж подобных организаций, хотя зачастую он не имеет под собой справедливых оснований. Именно поэтому в профессиональной среде некоммерческих организаций как никогда ранее высок спрос на социальные исследования, которые смогли бы донести до населения экономическую и социальную ценность дискредитированных НКО, показать их весомый вклад в общество.

## Независимый от государства третий сектор: миф или реальность?

Несмотря на то, что сектор НКО в западной традиции связывается с институтом гражданского общества, независимым от государственных структур [Anheier, Salamon 2001], это положение ставится под сомнение в условиях трансформации российского институционального поля третьего сектора. Возможно ли рассмотрение некоммерческого сектора и государства как двух аналитически самостоятельных общностей, каждая из которых функционирует автономно, по собственным правилам?

Ф. Блок в работе «Роли государства в хозяйстве», ставшей классикой в современной экономсоциологии, представляет старую и новую теоретические парадигмы, объясняющие взаимоотношения экономики и государства. Согласно старой парадигме, государство и хозяйство являются независимыми категориями, а их связь может быть определена количественно через различные уровни «вмешательства» государства в функционирование хозяйства [Блок 2004]. Новая парадигма («реконструирование рынка», в терминах Блока), напротив, утверждает, что государство *всегда* играет ключевую роль в формировании хозяйства (рынок вне государства невозможен), и сосредоточивается на поиске качественных различий в его деятельности.

Идёт ли в случае российских НКО речь о степени «вмешательства» государства в деятельность третьего сектора по аналогии со старой парадигмой понимания функционирования государства и хозяйства?

По всей видимости, третий сектор (как и рынок) не может существовать независимо от государственной политики. Положение некоммерческих организаций необходимо анализировать только в контексте их взаимоотношений с государством, так как его действия всегда играют ключевую роль в их формировании. Другими словами, деятельность НКО всегда предполагает действия государства; более того, эти действия являются необходимым условием для самого функционирования третьего сектора [Блок 2004].

## Литература

Блок Ф. 2004. Роли государства в хозяйстве. *Экономическая социология*. 5 (2): 37–56. URL: [https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208204953/ecsoc\\_t5\\_n2.pdf](https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208204953/ecsoc_t5_n2.pdf)

Димаджио П., Пауэлл У. 2010. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях. *Экономическая социология*. 11 (1): 34–56. URL: <http://ecsoc.hse.ru/2010-11-1.html>

Мейер Д., Роуэн Б. 2011. Институционализированные организации: формальная структура как миф и церемониал. *Экономическая социология*. 12 (1): 43–67. URL: <http://ecsoc.hse.ru/2011-12-1.html>

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Федеральный закон № 121-ФЗ от 20 июля 2012 г. *КонсультантПлюс*. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_132900/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/)

- О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций. Федеральный закон № 40-ФЗ от 5 апреля 2010 г. *КонсультантПлюс*. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_99113/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99113/)
- О некоммерческих организациях. Федеральный закон № 7-ФЗ от 12 января 1996 г. Редакция от 2 июля 2013 г. (с изменениями и дополнениями, вступающими в силу с 1 сентября 2013 г., с изменениями от 02.11.2013). *КонсультантПлюс*. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_148898/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148898/)
- Спирина М. О. 2015. Организационная специфика волонтерского движения: сравнение опыта России и Франции. *Экономическая социология*. 16 (2): 24–54. URL: [https://ecsoc.hse.ru/data/2015/03/30/1095767324/ecsoc\\_t16\\_n2.pdf#page=24](https://ecsoc.hse.ru/data/2015/03/30/1095767324/ecsoc_t16_n2.pdf#page=24)
- Чириков И. С. 2012. Четыре способа определения организационных границ в социологии. *Экономическая социология*. 13 (5): 129–145. URL: [https://ecsoc.hse.ru/data/2012/11/30/1302252759/ecsoc\\_t13\\_n5.pdf#page=129](https://ecsoc.hse.ru/data/2012/11/30/1302252759/ecsoc_t13_n5.pdf#page=129)
- Anheier H. K., Salamon L. M. 2001. Volunteering in Cross-National Perspective: Initial Comparisons. *Civil Society Working Paper 10*. URL: [http://eprints.lse.ac.uk/29049/1/CSWP\\_10\\_web.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/29049/1/CSWP_10_web.pdf)
- Pfeffer J., Salancik G. 1978. *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.

## CONFERENCES

Marina Spirina

# International Conference “‘Between the Carrot and the Stick’: Emerging Needs and Forms for Non-State Actors including NGOs and Informal Organizations in Contemporary Russia”

January 28–29, 2016, University of Helsinki, Finland

**SPIRINA, Marina** — MA Student, Faculty of Social Sciences; Research Assistant, Laboratory for Studies in Economic Sociology; Analyst, Centre for Institutional Research, National Research University Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation.

**Email:** [mspirina@hse.ru](mailto:mspirina@hse.ru)

and Regional Studies, Norway), and Eleanor Bindman (Queen Mary College, University of London, United Kingdom).

### Abstract

The international conference “‘Between the Carrot and the Stick’: Emerging Needs and Forms for Non-State Actors including NGOs and Informal Organizations in Contemporary Russia” was held at the Aleksanteri Institute, University of Helsinki, on January 28–29, 2016. The conference was organized by the Centre for Independent Social Research (St. Petersburg, Russia) in collaboration with the Aleksanteri Institute, University of Helsinki (Helsinki, Finland), Uppsala University (Uppsala, Sweden), and the Norwegian Institute for Urban and Regional Studies (Oslo, Norway). The organizing committee comprised Linda Cook (Brown University, USA), Ann-Mari Sätre (Uppsala University, Sweden), Elena Bogdanova (Centre for Independent Social Research, Russia), Meri Kulmala (Aleksanteri Institute, University of Helsinki, Finland), Aadne Aasland (Norwegian Institute for Urban

The conference was dedicated to the problems of non-profit organizations in Russia in the context of the transformation of the political and legal conditions. The conference consisted of six sections, covering such topics as the transformation of the institutional conditions of the NGO sector in Russia, Russian NGOs in an international dimension, and new types of NGO emerging in the changing organizational environment. There were 24 papers presented during the conference by researchers from 10 countries. In addition, a round table was organized with participants from Russian and Finnish NGOs and researchers, during which issues of cooperation between social scientists and representatives of NGOs was discussed.

Over 70 people attended the conference. The working language of the conference was English.

**Keywords:** NGOs; third sector; civil society; “foreign agent” law; socially-oriented NGOs; institutional changes.

### References

Anheier H. K., Salamon L. M. (2001) Volunteering in Cross-National Perspective: Initial Comparisons. *Civil Society Working Paper 10*. Available at: [http://eprints.lse.ac.uk/29049/1/CSWP\\_10\\_web.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/29049/1/CSWP_10_web.pdf) (accessed 20 February 2016).

- Block F. (2004) Roli gosudarstva v khozyaystve [Role of the State in the Economy]. *Journal of Economic Sociology = Ekonomicheskaya sotsiologiya*, vol. 5, no 2, pp. 37–56. Available at: [https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208204953/ecsoc\\_t5\\_n2.pdf](https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208204953/ecsoc_t5_n2.pdf) (accessed 16 March 2016) (in Russian).
- Chirikov I. S. (2012) Chetyre sposoba opredeleniya organizatsionnykh granits v sotsiologii [Four Ways of Defining Organizational Boundaries in Sociology]. *Journal of Economic Sociology = Ekonomicheskaya sotsiologiya*, vol. 13, no 5, pp. 129–145. Available at: <http://ecsoc.hse.ru/2012-13-5.html> (accessed 20 February 2016) (in Russian).
- DiMaggio P., Powell W. (2010) Novyy vzglyad na “zheleznuyu kletku”: institutsional’nyy izomorfizm i kollektivnaya ratsional’nost’ v organizatsionnykh polyakh [The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields]. *Journal of Economic Sociology = Ekonomicheskaya sotsiologiya*, vol. 11, no 1, pp. 34–56. Available at: <http://ecsoc.hse.ru/2010-11-1.html> (accessed 20 February 2016) (in Russian).
- Meyer D., Rowen B. (2011) Institutsionalizirovannyye organizatsii: formal’naya struktura kak mif i tseremonial [Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony]. *Journal of Economic Sociology = Ekonomicheskaya sotsiologiya*, vol. 12, no 1, pp. 43–67. Available at: <http://ecsoc.hse.ru/2011-12-1.html> (accessed 20 February 2016) (in Russian).
- O nekommercheskikh organizatsiyakh (1996) Federalnyy zakon No. 7-FZ ot 12.01.1996 [On Nonprofit Organizations. Federal Law. No. 7-FZ from 12.01.1996]. *KonsultantPlyus*. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_148898/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148898/) (accessed 20 February 2015) (in Russian).
- O vnesenii izmeneniy v otdel’nye zakonodatel’nye akty Rossiyskoy Federatsii v chasti regulirovaniya deyatel’nosti nekommercheskikh organizatsiy, vypolnyayushchikh funktsii inostrannogo agenta (2012). Federalnyy zakon No. 121-FZ ot 20.07.2012 [On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Terms of Regulating the Activities of Non-Profit Organizations that Perform Functions of a Foreign Agent]. *KonsultantPlyus*. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_132900/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/) (accessed 18 March 2016) (in Russian).
- O vneseni i izmeneniy v otdel’nye zakonodatel’nye akty Rossiyskoy Federatsii po voprosu podderzhki sotsial’noorientirovannykh nekommercheskikh organizatsiy (2010). Federalnyy zakon No. 40-FZ ot 5.04.2010 [On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on the Issue of Support for Socially Oriented Non-Profit Organizations]. *KonsultantPlyus*. Available at: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_99113/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99113/) (accessed 18 March 2016) (in Russian).
- Pfeffer J., Salancik G. (1978) *The External Control of Organizations*, New York: Harper & Row.
- Spirina M. O. (2015) Organizatsionnaya spetsifika volonterskogo dvizheniya: sravnenie opyta Rossii i Frantsii [Organizational Specifics of the Volunteer Movement: Comparing the Experience of Russia and France]. *Journal of Economic Sociology = Ekonomicheskaya sotsiologiya*, vol. 16, no 5, pp. 24–54. Available at: [https://ecsoc.hse.ru/data/2015/03/30/1095767324/ecsoc\\_t16\\_n2.pdf#page=24](https://ecsoc.hse.ru/data/2015/03/30/1095767324/ecsoc_t16_n2.pdf#page=24) (accessed 16 March 2016) (in Russian).

**Received:** March 13, 2016.

**Citation:** Spirina M. (2016) International Conference “‘Between the Carrot and the Stick’: Emerging Needs and Forms for Non-State Actors Including NGOs and Informal Organizations in Contemporary Russia”, University of Helsinki, Finland, January 28–29, 2016. *Journal of Economic Sociology = Ekonomicheskaya sotsiologiya*, vol. 17, no 2, pp. 165–172. Available at: <http://ecsoc.hse.ru/2016-17-2.html> (in Russian).