



## **БАЛАНСИРОВАНИЕ НА ГРАНИ: РОССИЙСКИЕ НГО ПО РАБОТЕ С ИНВАЛИДАМИ МЕЖДУ ИНОСТРАННЫМИ СПОНСОРАМИ И ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКОЙ**

*Кристиан Фрёлх*

В силу стремительных изменений российской системы социального обеспечения, истощения финансовых и структурных ресурсов наше внимание привлекли российские негосударственные организации (НГО), занимающиеся решением проблем инвалидности. В фокусе исследования – международное сотрудничество данных организаций, проблемы поиска финансирования и реализации проектов. Российские НГО дифференцируются по степени их доступа к международным ресурсам. Организации, обладающие «западными» характеристиками структуры и деятельности, сконцентрированной на проблематике прав человека, получают больше преимуществ в глазах международных доноров. Другие, фокусирующие внимание на социальных услугах и культурной деятельности, часто оказываются незаметными для западных грантодателей, однако обладают более тесными связями с правительственными структурами. При этом государство не намерено признавать легитимность организаций, получающих помощь иностранных доноров. Исследование показало, что некоторые из них отделяют формальные программы и заявления от своих реальных действий для того, чтобы выжить.

*Ключевые слова:* гражданское общество, инвалидность, социальная политика, НГО, поддержка демократии

### **Введение**

В XIX веке в России произошли важные изменения в отношении инвалидов. Царское правительство решило взять на себя ответственность за людей с психическими заболеваниями и физической

инвалидностью, стремясь усилить социальный и политический контроль над гражданами страны в целом [Brown, 1989. P. 33]. Одновременно с расширением системы больниц и приютов росла роль медицинской трактовки инвалидности, а эксперты – доктора и психиатры – обретали все больший контроль в обращении с инвалидами [Jarovsky, 1989].

В СССР государственная идеология рисовала картину общества, лишённого проблем, где нет отклонений, ухудшений и дефектов [Kruassioukova, 1996; Kikkas, 2001]. В соответствии с планами улучшить благосостояние нации, достичь идеала здорового общества все дефекты должны были быть искоренены. Официальная доктрина обращения с инвалидами выразилась в комплексном подходе науки дефектологии, определяющей инвалидность как социальную аномалию в силу физических или психологических дефектов [Grigorenko, 1998. P. 194]. Как следствие, институциональная система все более изменялась с целью предоставления «правильной» социальной среды для уязвимых категорий граждан, не обладающих возможностью активно участвовать в «строительстве» коммунистического общества. Как граждан второго сорта их систематически отделяли и изолировали от остального населения [Korkunov et al., 1998]. Традиционно высокие требования к физической и умственной продуктивности, свойственные патерналистской власти, вели к обесцениванию людей, которых исключали из социально приемлемой жизни: они и их окружение подвергались стигматизации [Ярская-Смирнова, 1997. С. 122–124].

Неправительственные группы поддержки интересов инвалидов активно искоренялись советскими властями в начале 1950-х годов. В рамках диссидентского движения конца 1970-х и начала 1980-х годов существовали группы помощи гражданам с ограниченными физическими возможностями, например, тем, кто получил травмы в результате несчастных случаев на производстве. Но преследования со стороны чиновников, словесные и физические нападки, а также принудительная эмиграция активистов из числа инвалидов привели к исчезновению данных групп<sup>1</sup>.

В период социальных трансформаций 1990-х годов российская система социального обеспечения стремительно менялась из-за истощения финансовых и структурных ресурсов, а социальная ситуация – особенно для инвалидов – становилась еще более неустойчивой. В первой половине 1990-х недостаточность государственного социального обес-

<sup>1</sup> Идеология социального исключения инвалидов, изоляция и соответствующие нормативные действия против инвалидов обобщены в ответе представителя СССР на XXII летних Олимпийских играх в Москве 1980 года на вопрос журналиста о возможном будущем участии СССР в первых Паралимпийских играх (Великобритания, 1982): «В СССР инвалидов нет!» [Fefelov, 1986].

печения, а также изменчивая, относительно открытая политическая среда, вызвали бурный рост негосударственных организаций (НГО), а также незарегистрированных общественных объединений, стремившихся восполнить пробелы здравоохранения и социального обслуживания для людей с инвалидностью [Holland, 2003. P. 136].

Слабый государственный контроль этих организаций, впрочем, не гарантировал для них приток финансовой поддержки. В поисках финансирования лидеры формирующегося третьего сектора устанавливали контакты с западными государственными и негосударственными донорами, которые оказывали поддержку странам бывшего СССР в рамках международных программ по демократизации и защите прав человека.

Новые российские НГО получили некоторую поддержку со стороны иностранных партнеров, но главное состоит в том, что их контакты с глобальной сетью негосударственных организаций способствовали усвоению новых видов деятельности, которые уже не были связаны с предоставлением социальных услуг, но включали работу по повышению социальной информированности, политическое лоббирование и решение особых вопросов, таких как инклюзивное образование. Парадоксально, но вместо того, чтобы продолжать «содействие» государству в реализации социальных обязательств, эти организации оказались по ту сторону баррикад, поскольку, требуя политических и институциональных изменений, возможно, невольно противостояли государственной точке зрения. В нынешней ситуации усиления государственного контроля социальной сферы ограничилась легитимность НГО, размах и репертуар их деятельности сократились.

В статье рассматривается, каким образом данные российские организации сохраняют свои ресурсы, сталкиваясь с внешними (мировыми) и внутренними требованиями легитимизации. Пример с негосударственными организациями инвалидов особо примечателен, поскольку проблема инвалидности по-разному воспринимается международными донорами и российскими властями. Здесь представлены результаты анализа интервью с лидерами российских НГО, представителями международных донорских организаций и местными политическими деятелями. Интервью проводились на первом этапе полевых исследований в Москве, Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде, в феврале и марте 2009 года.

### **Российские НГО и международные доноры**

Мнения экспертов в области развития гражданского общества колеблются в оценке реальных размеров финансирования российских негосударственных организаций: одни считают, что не менее половины

всех российских НГО получили ресурсы от мировых доноров [Henry, 2004], в то время как другие полагают эти объемы более скромными [Henderson, 2003. P. 100; Sperling, 2006. P. 163]. В любом случае, зарубежные фонды играли ключевую роль в развитии гражданского общества в начале 1990-х годов, зачастую являясь единственным источником материальных средств и знаний<sup>1</sup>.

Международная дискуссия о роли гражданского общества в процессе демократизации в основном ведется вокруг вопросов о его способности влиять на укрепление демократии, как, например, в случаях, когда группы поддержки отстаивают права определенной части населения. В той модели перехода, которая воплощается в российских условиях, напротив, ключевую роль в создании гражданского общества играют транснациональные акторы, поддерживающие демократию [Carothers, 1999; Carothers, 2002; Mendelsohn, 2002]. В роли таких акторов выступают международные донорские организации, фонды и (меж-)правительственные агентства по развитию. Они отстаивают социальные нормы на международном уровне и действуют не только в качестве «творцов» норм [Finnemore, Sikkink, 1998; Risse, Sikkink, 1999], но и как «моральные спонсоры», предоставляя ресурсы для национальных кампаний в области социальной политики [McIntosh Sundstrom, 2005. P. 420].

Все без исключения международные донорские организации, принявшие участие в исследовании, связывали свое участие в российских проектах, затрагивавших проблемы инвалидов, с более обширной задачей – развитием демократии. Такие организации, как ЮСЭЙД (USAID – The United States Agency for International Development), благотворительный фонд КАФ (CAF – Charities Aid Foundation) или АЙРЕКС (IREX – The International Research & Exchanges Board), не реализуют специальные программы по оказанию помощи инвалидам, но поддерживают российские организации в рамках проектов, направленных на поддержку маргинализированных социальных групп или продвижение норм открытого общества.

В процессе системных трансформаций и российские НГО обращаются к международным нормам с целью получения рекомендаций или легитимации своих целей и действий. У организаций, основанных в 1990-е годы, не было «отечественных» примеров для подражания, не было источника, из которого можно было бы почерпнуть политическую программу интеграции людей с инвалидностью. Между тем заимствование зарубежных моделей – процесс спорный: во-первых, это происходит путем передачи знаний, например, посредством интеграции в меж-

<sup>1</sup> Агентство международного развития США (ЮСЭЙД), Фонд Джона и Катрин Макартуров, Фонд Сороса и Фонд Форда – лишь некоторые из них.

дународные партнерские сети; во-вторых, все зависит от системы действий на местах и возможностей реализации новых норм в определенной культурной среде. Как будет отмечено далее, в России проблемы прав человека не получают такого же отклика со стороны общественности, как в западных странах. Поэтому международные нормы зачастую используются в определенных случаях лишь в качестве инструментов достижения проектных целей.

За последние 30 лет ООН приняла ряд нормативных кодексов в отношении инвалидов, в том числе, касательно социальной политики. Данные нормы могут пониматься как общепринятые на мировом уровне трактовка инвалидности и методы решения данной проблемы на местах<sup>1</sup>. Одна из новейших резолюций — первая конвенция ООН нового тысячелетия, «Конвенция о правах инвалидов», принятая в декабре 2006 года. Она была ратифицирована в рекордно короткие сроки — за четыре года, а две трети всех стран — членов ООН подписали ее в первый же день [UN Enable...]. И хотя принципы равных возможностей, участия, социальной безопасности и инклюзии людей с инвалидностью применяются во внутренней политике разных стран до разной степени [Hausotter, 2000; Maschke, 2004], конвенция получила высокую степень одобрения на уровне мирового сообщества в целом.

Принимаемые большинством, легитимированные социальные цели и задачи реализуются и распространяются внутри социальных структур. Социологический институционализм объясняет это с помощью концепта «социального действия» [Meyer, Jepperson, 2000]. Такие современные социальные акторы, как государства или организации, совместными усилиями отстаивают цели и интересы социальных групп, в том числе и общие принципы прав человека. Однако все эти агенты культурно конструируются и следуют строго стандартизированной модели действий — рациональной, универсальной и абстрактной. На уровне мирового сообщества система социальных действий конструирует своих агентов как покровителей нормативных принципов индивидуализма, всеобщей справедливости и их рационально организованного применения [Krücken, 2005]. Теоретики обозначают такой подход термином «мировой порядок» (world polity), концептуализирующим мир, ориентированный на культурные принципы современного, западного либерализма [Meyer et al, 1997]. «Мировой порядок» — это законодательно установленный кодекс норм, определяющий, кто является актором мировой политической сцены, а кто — нет.

---

<sup>1</sup> Три основных нормативных кодекса: «Всемирная программа действий в отношении инвалидов», принятая в 1982 году, «Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов», принятые в декабре 2006 года и «Конвенция о правах инвалидов», принятая в 2006 году.

Это не является свидетельством существования «мирового порядка в сфере инвалидности». Подразумевается, что на мировом уровне нормативные кодексы ООН принуждают международные организации следовать данным принципам и моделям поведения. С точки зрения развития демократии, которая обычно подразумевает международную помощь инвалидам, это означает, что зарубежные организации склонны сотрудничать лишь с теми НГО, чья деятельность легитимирована в соответствии с «правильными» (признанными мировым сообществом) организационными формами, моделями действий и преследуемыми целями. Большинство международных «доноров» осуществляет скрупулезный отбор партнеров среди представителей третьего сектора в России. Уже сами требования к соискателям на участие в конкурсах грантов указывают на предпочтение определенного типа организаций. Проведенное исследование международной поддержки российских НГО, отстаивающих права женщин и военнослужащих, показало, что международные доноры часто склонны поддерживать проекты и организации, представляющие именно либеральные западные модели демократии и гражданского общества, например, защиту прав человека, поддержку общественных движений и автономии от государства [Sundstrom, 2003. P. 150].

Однако для местных НГО зачастую характерно особое понимание международных парадигм и процесса их реализации. В 1990-е годы, когда многие активисты основали свои организации, определение инвалидности, сформулированное Всемирной организацией здравоохранения в 1990 году, все еще обладало определенной значимостью. Хотя в нем и «подчеркивались недостатки окружения и многих организованных видов общественной деятельности <...>, затрудняющие равноправное участие инвалида» [United Nations, 1993. Paragraph 18], акцент все же был сделан на физических и ментальных ограничениях, влекущих инвалидность. Это обусловило формулировку проектных целей российских НГО — оказание инвалидам крайне необходимых им в тот период времени социальных услуг. Более того, они соответствовали политической ситуации в стране и доказали свою целесообразность. Изменение международной парадигмы социальной интеграции инвалидов с акцентом на расширение возможностей и реализацию прав человека не нашло отклика у многих российских негосударственных организаций. Это свидетельствует о неравномерном усвоении современных международных норм, несмотря на ориентацию целого ряда российских НГО на общемировые тенденции. Следствием этого является избирательная поддержка со стороны иностранных доноров, предпочитающих сотрудничать с теми представителями третьего сектора, которые успешно применяют современные международные нормы в своей организационной структуре и проектной деятельности.

Исследование подтвердило: финансируемые зарубежными фондами организации, занимающиеся проблемами инвалидов, подают заявки на участие в проектах, включающих кампании по информированию общественности, конференции, семинары, а также сбор и распространение информации. Кроме того, анализ структуры финансирования показывает, что международные донорские организации предпочитают сотрудничать с теми НГО, чьи лидеры участвовали как минимум в одной международной программе обмена и уже обладают «фондовой историей», т.е. уже получали международные гранты в прошлом. Такие лидеры говорят на «языке запада» и знают, как сформулировать цели проекта в контексте прав человека, демократизации и правозащитной деятельности [Henderson, 2002. P. 156]. Российские соискатели международного финансирования должны не только владеть «заявочной лирикой», но также обладать превосходным знанием английского, поскольку заявки подаются на английском языке.

Опасность международного финансирования — в развитии неравных, вертикальных взаимоотношений грантодателя и клиента <sup>1</sup>. Международная донорская организация тратит огромные суммы денег на реализацию мер, обозначенных в заявках, запрашивая затем формальную оценку реализации проекта, финансовый и содержательный отчет о результатах, который должен соответствовать нормативным рамкам заказа, ориентируя таким образом направления деятельности грантодателя в отношении с зарубежными источниками финансирования.

Интервью с представителями российских НГО, получающих международные гранты, показывают, что такого рода финансирование зачастую требует существенных организационных ресурсов. Однако международные доноры сочетают меры финансирования с продвинутым обучением в области организационного менеджмента, фандрайзинга и бухгалтерского учета. Таким образом, они передают российским НГО свою схему действий, а также нормативные модели целесообразной организационной структуры, принятые на мировом уровне. В терминах теории «мирового порядка» международные донорские организации таким образом конструируют партнеров как рациональных акторов и реализуют тем самым свою миссию посредников «мирового порядка». Исследователи отмечают следующую тенденцию: российские НГО

---

<sup>1</sup> Сара Хендерсон называет это «управляемым клиентелизмом» [Henderson, 2002. P. 162]. Клиентелизм — социальное явление, характеризующееся формированием патрон-клиентских взаимоотношений (отношений доминирования, господства и подчинения, зависимости и независимости). Чаще всего данный термин употребляется в политической социологии в контексте изучения электорального поведения. Здесь под «управляемым клиентелизмом» понимается преобладание в третьем секторе вертикали неравноправных взаимоотношений между западными донорами и избранными ими грантополучателями. — *Примеч. ред.*

меняют тематический фокус в соответствии с приоритетами международных программ финансирования, однако при этом теряют свою клиентуру (например, смещая фокус проекта с помощи в поиске работы на публичную защиту прав человека) [McIntosh Sundstrom, 2006. P. 312–314].

Приоритет прозападных российских НГО для международных доноров, а также жесткие требования к подаче заявок и реализации проектов препятствуют другим российским негосударственным организациям в получении материальной помощи. Среди них те, кто, в основном, занимается предоставлением социальных и медицинских услуг лишь на локальном уровне по причине недостаточного государственного финансирования. В выборке нашего исследования НГО по работе с инвалидами, получавшие скудное финансирование от международных доноров или не финансировавшиеся ими вообще, демонстрировали более высокую активность в сфере оказания услуг и благотворительности, чем их коллеги, спонсируемые из-за рубежа<sup>1</sup>. Организации, не получающие международного финансирования, напрямую контактируют с клиентами, помогая им, например, в поиске работы или убеждая местные власти в необходимости доступных автобусов и пандусов. Они также реализуют культурные и рекреационные проекты, устраивая экскурсии, спортивные соревнования, коллективные обеды и праздники. Их самовосприятие и нормативные рамки не включены ни в дискурс о правах человека, ни в оппозицию статус-кво государственной власти; напротив, они воспринимают государство как партнера в решении насущных социально-экономических проблем.

Риск раскола третьего сектора из-за международного финансирования усиливается дифференциацией территориального расположения НГО и связанных с этим возможностей. Крупные неправительственные организации, в том числе занимающиеся проблемами инвалидов, сконцентрированы в больших городах (Москва, Санкт-Петербург) — там же, где расположены офисы всех международных грантодателей. В свою очередь, неформальная коммуникация между членами донорских организаций и российскими активистами, принимающими участие в решении проблем инвалидности, является важным условием дальнейшего сотрудничества [Henderson, 2002. P. 157]. Большинство грантодателей, принявших участие в интервью, выказали внимательное отношение к данному вопросу. Они пытаются развернуть деятельность в российских регионах, но сталкиваются с коммуникативными информационными барьерами. С недавнего времени они поощряют неправительственные организации из крупных городов к созданию региональных сетей.

<sup>1</sup> Эти данные соответствуют результатам других исследований, посвященных гражданскому обществу в России [Henderson, 2003, P. 111–113; Hemment, 2004. P. 234–235].



Им необходимо налаживать связи с российскими НГО, желающими вкладывать существенные организационные ресурсы в создание региональных сетей и подавать заявки на участие в совместных проектах. Одна из московских организаций, принимавших участие в данном исследовании, за последние пятнадцать лет аккумулировала знания и ресурсы, необходимые для функционирования сети региональных НГО. Они тесно сотрудничают со многими активистами-инвалидами по всей стране и приглашают их к участию в своих проектах. На данный момент приоритетное направление их работы – инклюзивное образование, направленное на борьбу с дискриминацией детей-инвалидов в рамках решения проблем, связанных с реализацией прав человека. Они находятся в постоянной борьбе за выполнение норм Конвенции ООН, отражая тем самым современный дискурс и достижения международного движения инвалидов. В своем интервью директор обозначила миссию организации – создание сети НГО по всей России, и отметила, что их территориальное расположение в столице выгодно с точки зрения получения международных грантов, которые не только укрепляют их собственную позицию, но и являются мощной поддержкой для всех организаций в данной цепи.

К сожалению, международное финансирование влечет за собой риск формирования активистских элит: вместо того, чтобы поддерживать горизонтальные связи между НГО, оно уделяет слишком много внимания центральной организации в сети. Хорошее финансирование определенных представителей третьего сектора, таких как описанная выше московская организация, иногда оказывает негативное влияние на других партнеров, снижая их мотивацию к написанию заявок. Борьба за международные гранты зачастую подталкивает российские организации к поиску своей ниши [Henderson, 2002. P. 159]. Некоторые из них отказываются подавать заявки потому, что не хотят менять цели своей деятельности или убеждены в том, что международные доноры выбирают для финансирования определенные устойчивые НГО.

### **Российские НГО и внутривнутриполитическая ситуация**

Международная поддержка и финансирование развития третьего сектора происходит не в вакууме, а в политической среде, в которую эти организации встроены, и именно данная среда ограничивает их действия. Специалисты указывают на политические барьеры демократических реформ, которые выражаются в форме бюрократических препятствий и политического притеснения активистов [Mendelsohn, 2001]. Другие отмечают, что политическая система и правительственные структуры устанавливают определенные барьеры для деятельности

НГО, лишая легитимности определенные нормативные формы деятельности [Schmitz, Sikkink, 2002. P. 523].

Необходимо выделить две характеристики политической среды, в которой существуют российские НГО: 1) барьеры на пути взаимодействия государства и неправительственных организаций, 2) тенденция к восприятию их деятельности как оппозиционной и преступной по отношению к государству. Данные факторы негативно влияют на эффективность международного финансирования.

#### *1) Взаимодействие государства и НГО*

Активно обсуждается вопрос о том, должно ли быть государство вовлечено в развитие гражданского общества, третьего сектора и в какой степени, а также в какой мере ограничивается автономия неправительственных организаций при их взаимодействии с государственными органами [Hale, 2002; McMann 2003. P. 242]. С одной стороны, согласованная деятельность органов власти может быть полезна для гражданского общества, когда внедряются законы и создаются юридические условия для деятельности НГО, как это происходит в западных либеральных и демократических странах. С другой стороны, участие правительства может быть опасным в посткоммунистических странах с авторитарным прошлым [Diamond, 1999. P. 250–260; Fish, 1996. P. 272–273]. Традиция «государственности» (лояльности к государству) определяла взаимоотношения властей и гражданского общества еще до СССР и возрождалась вновь правительством В.В. Путина [McIntosh Sundstrom, Henry, 2006. P. 316]. Эта тенденция считается опасной, поскольку ведет к созданию «псевдо-гражданского общества», состоящего из сети формально негосударственных организаций, которые поддерживают направления развития, указываемые правительством [Evans, 2006. P. 152; Hale, 2002. P. 310; Squier, 2002] <sup>1</sup>.

Пример подобного партнерства в сфере поддержки инвалидов — общенациональная сеть трех крупнейших организаций: Всероссийского общества инвалидов, Всероссийского общества слепых и Всероссийского общества глухих. Их создание и развитие было инициировано государством в 1930-е (общества слепых и глухих) и в 1980-е годы (общество инвалидов). Соответственно, данные организации были тесным образом связаны с правительственными структурами. Все

<sup>1</sup> Пример тесного взаимодействия государства и гражданского общества — так называемые «создаваемые государством неправительственные организации» ГОНГО (GONGOs — Government Organized Nongovernmental Organizations). — *Примеч. авт.*

ГОНГО (государством организованные негосударственные организации) претендуют на легитимность традиционных НГО, обладают относительной внешней независимостью, но осуществляют свою деятельность на макрополитическом уровне преимущественно в интересах и под контролем своих учредителей. — *Примеч. ред.*

они получали постоянное финансирование из государственного бюджета, а также инициировали и поддерживали государственные программы помощи инвалидам. Важно отметить, что их проекты редко акцентировали внимание на правах человека или проблемах демократизации, чаще — на культурных и рекреационных мероприятиях<sup>1</sup>. Данные организации, являясь важными институтами системы социального обеспечения в России, оказывали, в основном, социальные услуги и отстаивали рабочие места для инвалидов почти во всех регионах страны.

В 1995 году, в период социальных преобразований, инвалиды приобретают новый правовой статус. Федеральный закон №181 «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [Российская Федерация, 1995a] стал первым шагом к интеграции, утвердив равные политические, экономические и гражданские возможности инвалидов. Закон был написан с учетом международных норм [Российская Федерация, 1995b], а именно «Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов» [UN, 1993]. Но поскольку федеральный закон не пересматривался в соответствии с последними изменениями международных норм (например, «Международная классификация функционирования, инвалидности и здоровья» (ICF) [WHO, 2001]), в российской политике инвалидности по-прежнему преобладают медицинские категории, определяющие понимание инвалидности как ограничения жизнедеятельности.

Стоит отметить, что в начале нового тысячелетия в российском законодательстве, регулирующем политику в отношении инвалидов, появились дополнения. Федеральная целевая программа «Социальная поддержка инвалидов 2006–2010», принятая российским правительством в 2005 году, отвергает существовавшее в советский период восприятие инвалида как ущербного работника, утверждая его в статусе полноправного гражданина общества [Sobolewskaja, 2005].

Проявление гражданских инициатив и создание негосударственных организаций слабозащищенными группами населения более не преследовались. Большинство действующих российских НГО по работе с инвалидами были основаны в конце 1980-х и первой половине 1990-х годов. Многие из интервьюированных активистов начинали свою деятельность в неформальных группах самопомощи и в незарегистрированных общественных объединениях. Данные инициативы были вызваны упадком сферы социального обслуживания населения

---

<sup>1</sup> Поскольку данные организации являются общенациональной сетью региональных и местных филиалов, то следует принять во внимание различия в системе целей и ориентиров их деятельности. Например, филиал ВОИ (Всероссийского общества инвалидов) в Нижнем Новгороде предлагает бесплатную юридическую консультацию для местной клиентуры.

в 1990-х годах, что привело к сотрудничеству государства и НГО [Salamon, Anheier, 1998]. Тесные связи с правительственными структурами упрощали консолидацию внутри третьего сектора вследствие предоставления государством материальных ресурсов, например, помещений и оборудования [Thomson, 2006. Р. 230]. Нормативная база политики инвалидности с акцентом на социальную защищенность поощряла меры по реализации социальных гарантий. Соответственно, негосударственные организации, занимавшиеся предоставлением социальных и медицинских услуг, пользовались предпочтением со стороны властей.

С 1990-х годов, на фоне исторически сложившихся стабильных связей третьего сектора и государства, являющихся наследием советской социальной системы (для которой была характерна включенность общественных организаций в государственные структуры) [Thomson, 2006. Р. 242], независимые НГО столкнулись с делегитимацией и существенным недоверием со стороны общественности [Evans, 2006. Р. 147]. Институт благотворительности и негосударственное социальное обслуживание были дискредитированы высоким уровнем коррупции в третьем секторе, что сделало совместные проекты государства и НГО более надежными для субсидирования в глазах российской общественности [Thomson, 2006. Р. 236–238]. Но вовлеченность в совместные проекты мешает неправительственным организациям осознавать определенные недостатки политики инвалидности, поскольку это напрямую связано с участием в правозащитной деятельности или лоббированием политических изменений, ставящим под сомнение государственный статус-кво [Richter, 2002. Р. 40].

Хотя формально социальная защита инвалидов в РФ и гарантирована, антидискриминационных нормативных документов не существует [Zhavoronkov, 2007. Р. 369]. На практике не существует административных мер ответственности государства за процесс реабилитации, что обусловлено отсутствием нормативных актов, регулирующих финансирование инклюзивных проектов [Малева, Васин, 2001. С. 101]. Более того, данная ситуация парадоксальна: с одной стороны, укрепляется огромный бюрократический аппарат, с другой — лишь весьма ограниченное количество правил и положений удерживает политических акторов в его рамках. Принятие решений и реализация действий местными чиновниками существенно варьируются в зависимости от их профессиональной квалификации, восприимчивости к социальным проблемам и дефицита эффективной социальной работы [Романов, Ярская-Смирнова, 2008. С. 103].

Реакцией на данную ситуацию стала деятельность по защите прав человека, социальная и политическая правозащитная работа определенных российских НГО. Международные грантодатели ориентируют-

ся именно на эти организации, поскольку их деятельность транслирует западные нормы и ценности права и гражданства. Остальные организации по работе с инвалидами, занимающиеся социальной и рекреационной деятельностью, остаются фактически незримыми для международных доноров.

Однако с 2006 года законом ограничена деятельность зарубежных доноров в России, возможности получения международных грантов сокращаются даже для правозащитных НГО. В то же время российское правительство расширяет схемы материального обеспечения государственных социальных программ, которые постепенно становятся основным источником финансирования российских НГО и вновь укрепляют партнерство государства и третьего сектора. И хотя в сентябре 2008 года Россия подписала Конвенцию ООН по правам инвалидов и президент Д.А. Медведев официально включил поддержку инвалидов в список приоритетных направлений, в системе социальной защиты данной категории населения по-прежнему превалирует патернализм.

*2) Интерпретация государством деятельности НГО как оппозиционной*

Деятельность российских НГО по работе с инвалидами, даже при их ориентации на оказание социальных услуг, направлена на изменения материальной базы социальной инфраструктуры с целью сокращения и уничтожения социальной эксклюзии инвалидов. Это предполагает защиту прав человека — подход, при котором данные организации продвигают антидискриминационные идеи равенства инвалидов, посредством реализации публичных агитационных кампаний или переговоров с местными властями по вопросам исполнения закона. Но для многих российских НГО отстаивание прав человека не является основной задачей — они акцентируют внимание на социальных и культурных мероприятиях, которые также являются попытками сократить социальное исключение. Международные организации поддерживают более радикальный подход, поскольку они стремятся ускорить развитие «политики различий», в рамках которой осуществляется борьба со структурным неравенством посредством артикулирования новых, позитивных идентичностей незаметных и стигматизированных социальных групп [Young, 2002. P. 81–120]. Но в силу определенных характеристик российской политической культуры, помимо тесного взаимодействия третьего сектора и правительственных структур, организации по работе с инвалидами сталкиваются с проблемами адаптации западного политического и аналитического подходов в российских условиях [Thomson, 2006. P. 231].

Администрация В.В. Путина дискредитирует российские гражданские организации, получающие гранты и иные ресурсы от международ-

ных доноров или частных фондов, рассматривая их как объединения, угрожающие целостности государства. Деятельность организаций, получающих международные субсидии, или активистов, защищающих права человека, часто воспринимается как оспаривание статус-кво государства. Когда они отстаивают самоопределение, политическое и социальное участие людей с инвалидностью, они рискуют стать диссидентами и подвергнуться маргинализации и преследованиям со стороны государства [Evans, 2006. P. 149].

Данные тенденции были выявлены в ходе проведенного исследования. Представитель одного из российских НГО в г. Санкт-Петербурге оправдывает ориентацию организации на социальные и культурные мероприятия боязнью репрессий. Он подробно аргументирует это тем, что его организация может стать объектом налоговой проверки в случае, если НГО будет выступать с критикой политических решений или кампаниями по борьбе с дискриминацией. По этой причине он не подает заявки в международные фонды на реализацию проектов по защите прав человека. В продолжение темы, депутат Государственной Думы РФ озвучил в своем интервью опасение, что международные организации могут ослабить российское общество, спонсируя и поддерживая деятельность местных НГО, оспаривающую государственный статус-кво.

Неприязнь российских властей к ряду представителей третьего сектора укоренилась в историческом и культурном неприятии государством независимых социальных акторов [McIntosh Sundstrom, Henry, 2006. P. 306]. Результаты интервью свидетельствуют о том, что российские НГО, в случае тесного взаимодействия с правительственными чиновниками, обладают широким полем для деятельности и могут стать участниками государственных проектов. Однако это не означает, что организации, тесно сотрудничающие с властями, имеют больше возможностей влиять на государственную политику и структуру социального обслуживания населения. Это в большей степени зависит от уровня личной вовлеченности в правительственные структуры и заинтересованности представителей организации.

С одной стороны, деятельность организаций, составляющих верхушку иерархии сети ВОИ, была напрямую связана с разработкой закона 1995 года; и по сей день эти организации выступают в роли консультантов в нескольких правительственных комитетах. Иногда тесные связи правительства и НГО проявляются в двойственной роли представителей негосударственных организаций, занимающих политические посты. Однако это не означает, что они пользуются своим положением для инициации политических изменений. Основное мнение о подобной атмосфере тесной связи с государством выразил в своем интервью высокопоставленный представитель ВОИ. Он заявил, что не понимает

стремления НГО достичь быстрых и широкомасштабных изменений в российской политике инвалидности. Напротив, он делает выбор в пользу планомерной реализации и анализа действующего законодательства. В связи с этим следует отметить Московское отделение ВОИ. Его активисты наладили контакты с местными властями, но не для того, чтобы влиять на социальную политику и бороться за изменения, а с целью реализации уже установленного законом права на надлежащий доступ к общественной инфраструктуре. Так, например, они совместно с чиновниками на местах принимают решения об установке пандусов.

С другой стороны, российские НГО, организующие свою деятельность в соответствии с идеями о реализации прав человека, и воспринимаемые как «оппозиционные» по отношению к государству в сфере решения проблем инвалидности, также успешно сотрудничают с местными властями и политиками. Принявшая участие в исследовании московская организация, которая получает существенную финансовую помощь из-за рубежа, постоянно сотрудничает с депутатом Госдумы в своих кампаниях по борьбе с дискриминацией, а также с местными властями — с целью создания инклюзивной школы. Активисты данной НГО постоянно реализуют меры, направленные на расширение возможностей и внедрение западных моделей интеграции. В Москве они сотрудничают с чиновниками в относительно современной и либеральной атмосфере по сравнению с остальными российскими регионами.

Таким образом, данные примеры показывают, что сотрудничество с государственными чиновниками крайне важно для защиты прав инвалидов и внедрения новых форм интеграции. Предвзятое отношение государства к влиянию международных доноров на российское гражданское общество может быть преодолено личной приверженностью активистов своему делу, а также их сотрудничеством с чиновниками. Вне общей, формальной системы взаимоотношений неправительственных организаций и государства работа НГО будет снова и снова проходить лишь в форме индивидуальных переговоров и борьбы отдельных активистов.

## **Заключение**

Нельзя отрицать, что действия международных донорских организаций оказали положительное влияние на развитие сферы негосударственной поддержки и защиты инвалидов, отстаивание их прав и нужд. Благодаря финансированию и передаче знаний из-за рубежа российские НГО стали четко реагировать на различные потребности инвалидов в России, а также развили широкий спектр услуг по

социальной защите. Внедрение западных подходов, связанных с реализацией прав человека и основанных на принципах равных возможностей, участия, социальной защиты и инклюзии инвалидов, трансформирует сферу их деятельности: предоставление социальных услуг сменяется борьбой с дискриминацией и мерами по повышению уровня общественной информированности. Более того, сотрудничество представителей третьего сектора с международными донорами способствует восприятию западных моделей организации и деятельности. Зарубежная система менеджмента, стратегии развития, модели учета и контроля становятся все более типичными для российских неправительственных структур.

Однако эти достижения фрагментарны по причине специфики международных стратегий финансирования и особенностей конкурсов на получение грантов. Это ведет к дифференциации российских НГО на тех, кто работает с международными организациями и тех, кто с ними не сотрудничает. Обе группы внедряют различные системы действий и подходы к решению проблем инвалидности. Это означает, что «мировой порядок в сфере инвалидности» может реализовываться в российских условиях лишь в определенных масштабах.

Российским неправительственным организациям, получающим международное финансирование, приходится бороться с «враждебной» политической средой (на местном и федеральном уровнях). Это вынуждает их к расогласованию, «развязыванию» своих слов и действий [Meurer, Rowan, 1977]: несмотря на то, что российские НГО используют западную риторику о правах человека при формулировке проектов, подаче заявок на международные гранты, предоставлении финансовых расчетов и в финальных отчетах, они действуют по стандартной схеме налаживания связей с государственными властями, что крайне важно для партнерства в сфере оказания социальных услуг. Наиболее успешные организации, рассматриваемые в данном исследовании, пытаются балансировать между реализацией проектов с акцентом на защите прав человека, финансируемых международными грантодателями, и одновременном оказанием социальных услуг.

Однако международное влияние на деятельность российских НГО по защите прав человека часто противоречит государственной позиции по данному вопросу и ограничивается существующими культурными рамками. Исследование показало, что удачное внедрение проекта частично зависит от сотрудничества правительственных структур и политических активистов, с одной стороны. С другой стороны, важно обращаться к универсальным, культурно принятым нормам (например, физическая неприкосновенность) и лишь потом связывать их с проблемами прав человека и добиваться политических изменений. В России дискуссия по правам человека не столь актуальна, как на Западе, где



к принципам личных прав и свобод относятся более серьезно<sup>1</sup>. Для НГО по работе с инвалидами довольно сложно использовать подход, основанный на принципах реализации прав человека в политическом и культурном контексте, который кардинально отличается от привычной схемы действий [Stone, 1997; Thomson, 2006. P. 240]. Международные донорские организации должны учитывать данную особенность при определении целей и способов финансирования. Иначе они рискуют разрушить то, что поддерживают — экстенсивную социальную инклюзию инвалидов посредством тесного сетевого взаимодействия независимых активистов, НГО и правительственных структур.

### **Список литературы**

*Малева Т. М., Васин С. А.* Инвалиды в России — узел старых и новых проблем // Pro et Contra. 2001. №3. С. 80–104.

*Романов П. В., Ярская-Смирнова Е. Р.* Идеология социальной политики и практика социального обслуживания в период либеральных реформ // Социальная политика в современной России: реформы и повседневность. М.: Вариант, 2008. С. 80–105.

*Российская Федерация* Федеральный закон Российской Федерации «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Глава 1. 24.11.1995. № 181-ФЗ. (1995a).

*Российская Федерация* Федеральный закон Российской Федерации «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Преамбула. 24.11.1995. № 181-ФЗ. (1995b).

*Ярская-Смирнова Е. Р.* Социокультурный анализ нетипичности. Саратов: Саратов. гос. техн. ун-т, 1997.

*Brown J. V.* Societal Responses to Mental Disorder in Prerevolutionary Russia // The Disabled in the Soviet Union: Past and Present. Theory and Practice / Ed. by W. O. McCagg, L. Siegelbaum. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989. P. 13–37.

*Carothers T.* Aiding Democracy Abroad. Washington: Carnegie, 1999.

*Carothers T.* The End of the Transition Paradigm // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13. № 1. P. 5–21.

*Diamond L. J.* Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.

*Evans A. B. Jr.* Vladimir Putin's Design for Civil Society // Russian Civil Society. A Critical Assessment / Ed. by A. B. Jr. Evans, L. Henry, L. McIntosh Sundstrom. Armonk, L.: M.E. Sharp, 2006. P. 147–158.

*Fefelov V.* V SSSR invalidov net! (There are no invalids in the USSR!) L.: Overseas Publications Interchange Ltd., 1986.

<sup>1</sup> Макинтош Сандстром приводит в качестве примера комитет солдатских матерей [McIntosh Sundstrom, 2006. P. 179–192].

- Finnemore M., Sikkink K.* International Norm Dynamics and Political Change // International Organization. 1998. Vol. 52. № 4. P. 887–917.
- Fish S. M.* Russia's Fourth Transition // The Global Resurgence of Democracy / Ed. by L. J. Diamond, M. F. Plattner. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. P. 264–275.
- Grigorenko I. L.* Russian „Defectology“: Anticipating Perestroika in the field // Journal of Learning Disabilities. 1998. Vol. 31. № 2. P. 193–207.
- Hale H. E.* Civil Society from Above? Statist and Liberal Models of State-Building in Russia // Demokratizatsiya. 2002. Vol. 10. № 3. P. 306–321.
- Hausotter A.* Integration und Inclusion – Europa macht sich auf den Weg. Die Entwicklung integrativer Bildung in den Mitgliedsländern der Europäischen Union // Integration von Menschen mit Behinderung – Entwicklungen in Europa / Ed. by M. Hans, A. Ginnold. Neuwied: Luchterhand, 2000. P. 43–83.
- Hemmett J.* The Riddle of the Third Sector // Anthropological Quarterly. 2004. Vol. 77. № 2. P. 215–242.
- Henderson S. L.* Selling Civil Society. Western Aid und the Nongovernmental Organization Sector in Russia // Comparative Political Studies. 2002. Vol. 35. № 2. P. 139–167.
- Henderson S. L.* Building Democracy in Contemporary Russia, Western Support for Grassroots Organizations. Ithaca: Cornell University Press, 2003.
- Henry L. A.* Changing Environments: Green Activism, Civil Society, and Political Transformation in Russia. Berkeley: University of California Press, 2004.
- Holland D.* Grass Roots Promotion of Community Health and Human Rights for People with Disabilities in Post-communist Central Europe: a profile of the Slovak Republic // Disability and Society. 2003. Vol. 18. № 2. P. 133–143.
- Jarovsky D.* The Stalinist Mentality and the Treatment of Schizophrenia // The Disabled in the Soviet Union: Past and Present. Theory and Practice / Ed. by W. O. McCagg, L. Siegelbaum. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989. P. 119–149.
- Kikkas K.* Struck Between Communism and Capitalism: The Price of Quick Transition // Estonian Society for People with Disabilities, Conference proceedings „Democracy, Diversity and Disability“ at Canadian Centre for Disability Studies, Winnipeg, 2001. P. 25–32.
- Korkunov V. V., Nigayev A. S., Reynolds L. D., Lerner J. W.* Special Education in Russia: History, Reality and Prospects // Journal of Learning Disabilities. 1998. Vol. 31. № 2. P. 186–192.
- Kruassioukova O.* Russian attitudes: fear, ignorance, misunderstanding and silence // Disability International. Spring. 1996 // [www.dpa.org.sg/DPA/publication/dpipub/spring96/dpi7.htm](http://www.dpa.org.sg/DPA/publication/dpipub/spring96/dpi7.htm), accessed 15 February 2006.
- Krücken G.* Einleitung // John W. Meyer: Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen / Ed. by G. Krücken. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 2005. P. 7–16.
- Maschke M.* Behinderung als Feld wohlfahrtsstaatlicher Politik – eine Systematisierung der Behindertenpolitik // Berliner Journal für Soziologie. 2004. Vol. 14. № 3. P. 399–420.
- McIntosh Sundstrom L.* Foreign Assistance, International Norms, and NGO Development: Lessons from the Russian Campaign // International Organization. 2005. Vol. 59. Spring. P. 419–449.

*McIntosh Sundstrom L., Henry L. A.* Russian Civil Society. Tensions and Trajectories // Russian Civil Society. A Critical Assessment / Ed. by A. B. Jr. Evans, L. Henry, L. McIntosh Sundstrom. Armonk, L.: M.E. Sharp, 2006. P. 305–322.

*McMann K. M.* The Civic Realm of Kyrgyzstan. Soviet Economic Legacies and Activist's Expectations // The Transformation of States and Societies in Central Asia / Ed. by P. Jones Luong. Ithaca; L.: Cornell University Press, 2003. P. 213–245.

*Mendelssohn S. E.* Democracy Assistance and Political Transition in Russia. Between Success and Failure // International Security. 2001. Vol. 25. № 4. P. 68–106.

*Mendelssohn S. E., Glenn J. K.* The Power and Limits of NGO: A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia. N. Y.: Colombia University Press, 2002.

*Meyer J. W., Boli J., Thomas G. M., Ramirez F. O.* World Society and the Nation State // American Journal of Sociology. 1997. Vol. 103. № 1. P. 144–181.

*Meyer J. W., Jepperson R. L.* The „Actors“ of Modern Society: The Cultural Construction of Social Agency // Sociological Theory. 2000. Vol. 18. № 1. P. 100–120.

*Meyer J. W., Rowan B.* Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony // American Journal of Sociology. 1977. Vol. 83. № 2. P. 340–363.

*Richter J.* Promoting Civil Society? Democracy Assistance and Russian Women's Organizations // Problems of Post-Communism. 2002. Vol. 49. № 1. P. 30–41.

*Risse T., Sikkink K.* The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction // The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change / Ed. by T. Risse, S. C. Roop, K. Sikkink. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 1–38.

*Salamon L. M., Anheiner H. K.* Social Origins of Civil Society. Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally // Voluntas. 1998. Vol. 9. № 3. P. 213–148.

*Schmitz H. P., Sikkink K.* International Human Rights // Handbook of International Relations / Ed. by W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons. L.: Sage, 2002. P. 517–537.

*Sobolewska O.* Russland will die behinderten Mitbürger sozial integrieren. RIA Nowosti // <http://www.russland.ru>, 6.12.2005.

*Sperling V.* Woman's Organizations: Institutionalized Interest Groups or Vulnerable Dissidents? // Russian Civil Society. A Critical Assessment / Ed. by A. B. Jr. Evans, L. Henry, L. McIntosh Sundstrom. Armonk; L.: M. E. Sharp, 2006. P. 161–177.

*Squier J.* Civil Society and the Challenge of Russian Gosudarstvennost // Demokratizatsiya. 2002. Vol. 10. № 2. P. 166–183.

*Sundstrom L.* Limits to Global Civil Society: Gaps between Western Donors and Russian NGOs // Global Civil Society and its Limits / Ed. by G. Laxer, S. Halperin. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2003. P. 146–165.

*Thomson K.* Disability Organizations in the Regions // Russian Civil Society. A Critical Assessment / Ed. by A. B. Jr. Evans, L. Henry, L. McIntosh Sundstrom. Armonk; L.: M. E. Sharp, 2006. P. 229–245.

*UN Enable.* Rights and Dignity of Persons with Disabilities // <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?navid=12&pid=166>.

*United Nations* United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. A/RES/48/96. Adopted 20.12.1993.

*World Health Organization (WHO) International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF). Genf, 2001.*

*Young I. M. Inclusion and Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2002.*

*Zhavoronkov R. Russian Federation // International Disability Rights Monitor 2007. Regional Report of Europe / Ed. by International Disability Network. Center for International Rehabilitation: Chicago, 2007. P. 359–397.*

---

Кристиан Фрёлих  
магистр гуманитарных наук, аспирант Института культуры,  
университет Лейпцига, Германия  
электронная почта: [c.froehlich@uni-leipzig.de](mailto:c.froehlich@uni-leipzig.de)  
(Пер. с англ. Я. Кирсанова  
под ред. М. Ворона и Е. Ярской-Смирновой)

---