

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/325011901>

# РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ВИЧ/СПИДУ В РОССИИ: ПОЛИТИ....

Article · May 2018

CITATIONS

0

READS

477

1 author:



Ulla Pape

Freie Universität Berlin

31 PUBLICATIONS 136 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:

Project

Govrus [View project](#)

Project

Third Sector Impact. The Contribution of the Third Sector to Europe's Socio-economic Development [View project](#)

---

## **РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ВИЧ/СПИДУ В РОССИИ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ**

*Улла Панае*

Неправительственные, или некоммерческие, организации (НПО или НКО) играют ключевую роль в борьбе с эпидемией ВИЧ/СПИДа в Российской Федерации. Данная статья рассматривает политические перспективы, возможности и организационные формы российских НПО, работающих в области противодействия ВИЧ/СПИДу в контексте развития гражданского общества в постсоветской России<sup>1</sup>. Как показало исследование трех российских регионов, при взаимодействии с государственными институтами НПО используют различные стратегии. С одной стороны, они зависят от политического контекста и отношения властей к различным программам, направленным на предотвращение распространения ВИЧ/СПИДа. С другой стороны, они могут способствовать изменениям государственной политики в сфере ВИЧ/СПИДа, а также содействовать налаживанию связи с социальными группами, особо подверженными риску инфицирования ВИЧ. Подводя итоги, автор статьи утверждает то, что, несмотря на активную работу НПО по противодействию эпидемии, подобные организации имеют ограниченные возможности влияния на принятие политических решений и, соответственно, — на социальную политику в сфере ВИЧ/СПИДа.

*Ключевые слова:* неправительственные организации, гражданское общество, политика в области ВИЧ/СПИДа, эпидемия ВИЧ/СПИДа,

---

<sup>1</sup> Публикации статьи предшествовала ее презентация на 9-й конференции Европейской Социологической Ассоциации. Автор выражает благодарность Бернду Рехель (Европейский центр здоровья переходных обществ (ЕСОНОСТ)), а также двум анонимным рецензентам за комментарии, высказанные в адрес работы. Особая благодарность профессору Константину Южанинову (Томский государственный университет) и Голландскому институту в Санкт-Петербурге за помощь в реализации исследовательского проекта.

уязвимые группы, люди, живущие с ВИЧ, структуры возможностей, общественная мобилизация, низовые НПО, правозащитные НПО, НПО, созданные государством

## Введение

Проблема развития гражданского общества в посткоммунистических странах стала предметом серьезных дебатов. Позиции ученых варьируются от искренних надежд на демократизацию в рамках гражданского общества до ярко выраженного пессимизма в отношении перспектив развития демократии и создания гражданского общества в условиях переходного периода. Это особенно справедливо по отношению к России, где гражданская активность и развитие политической культуры активного участия до сих пор считаются довольно слабыми [Howard, 2002]. В последние годы российское правительство усиленно ограничивало публичное пространство, препятствуя развитию активного сектора неправительственных организаций. Однако было бы ошибочным недооценивать те формы общественной активности, которые развивались на протяжении последних 20 лет, и заявлять, что в современной России гражданского общества нет. Многие россияне так или иначе принимают участие в различных формах социального движения. В условиях крушения старой советской социальной системы они взяли инициативу в свои руки и создали организации, призванные реагировать на конкретные потребности тех или иных групп. Зачастую подобные НПО возникали в общественном секторе стихийно — на «низовом» уровне, формируясь на основе существующих социальных сетей, состоящих из членов семей и друзей [Cook, Vinogradova, 2006]. Вопреки распространенному представлению об ограничениях гражданского общества в России, существуют многочисленные примеры неправительственных организаций, отстаивающих интересы определенных социальных групп и борющихся за улучшение социальной политики. Во многих сферах социального обеспечения российские НПО стали ключевыми акторами, и сегодня их все более воспринимают в качестве партнеров государственных учреждений. В этой ситуации возникает закономерный вопрос: обладают ли эти организации потенциалом влияния на социальную политику, и могут ли они способствовать развитию гражданского общества в России.

Особый интерес представляет ВИЧ-сектор, который в последнее десятилетие стал одним из наиболее динамично развивающихся направлений деятельности НПО в России. С середины 1990-х годов в России было создано множество неправительственных организаций с целью противодействия распространению эпидемии ВИЧ/СПИДа, как ответ на новый социальный вызов. Стремительные темпы распространения ВИЧ-инфекции в этот период превратили ее в серьезную социальную, политиче-

скую и экономическую проблему, которая, как предполагается, будет иметь долговременные последствия для развития страны. Огромную роль в противодействии распространению эпидемии как в России, так и за рубежом, сыграли неправительственные организации. Зачастую они были первыми, кто говорил о необходимости введения профилактических программ, отстаивая придание большей важности проблеме эпидемии на политическом уровне. Сегодня НПО, работающие с проблематикой ВИЧ/СПИДа, включены в государственную политику противодействия эпидемии, взаимодействуя с государственными учреждениями на различных уровнях. Это может служить хорошим примером, способствующим пониманию существующих отношений между государством и гражданским обществом в современной России.

В статье представлено исследование роли российских НПО в противодействии распространению ВИЧ/СПИДа в России, что, в свою очередь, должно способствовать пониманию того, каким образом организации, работающие в этой области, реагируют на социальные потребности, и в какой мере они могут повлиять на социальную политику и формирование гражданского общества в России. Особое внимание будет уделяться политическому контексту деятельности СПИД-сервисных НПО, а также стратегиям усиления их влияния на государственную политику в сфере ВИЧ/СПИДа. Теоретическая цель статьи – связать подход формирования гражданского общества с дебатами по поводу социальных изменений, а также выявить возможности НПО влиять на социальную политику государства. В анализе политической среды организаций, работающих в ВИЧ-секторе, используется концепция структуры политических возможностей, предложенная Сидни Тарроу [Tarrow, 1998]. Исследование базируется на четырех региональных кейсах, рассматривающих СПИД-сервисные НПО в Москве, Томске, Санкт-Петербурге и Калининграде.

Исследование было основано на данных, полученных из 56 интервью, которые были проведены с представителями неправительственных организаций, работающих в сфере ВИЧ/СПИДа, а также работниками государственных СПИД-центров в четырех российских регионах. Методом исследования было выбрано личное полуструктурированное (полуформализованное) интервью, состоявшее из открытых вопросов. Основной гид включал восемь тематических групп, среди которых: организации и их развитие, программы противодействия ВИЧ/СПИДу, финансирование, сотрудничество с государственными организациями, сотрудничество с другими НПО, ВИЧ/СПИД в российском обществе, государственная политика, а также роль гражданского общества в российском ВИЧ-секторе. Все данные были собраны в период с февраля 2007 по октябрь 2009 года. Список упоминаемых интервью представлен в конце статьи.

Основные положения статьи вытекают из следующей последовательности действий: после определения ключевых функций граждан-

ского общества и осмысления его взаимосвязи с государством мы обратимся к особенностям российского контекста и охарактеризуем развитие гражданского общества в России в последние десятилетия. Далее мы перейдем к роли гражданского общества в противодействии ВИЧ/СПИДу, проанализируем политическое окружение НПО, работающих в этой области, выработаем классификацию организаций, исходя из стратегий, которые развивают различные организации с целью влияния на государственную политику. Статья завершается оценкой влияния неправительственных организаций, работающих в ВИЧ-секторе на социальную политику и развитие гражданского общества в России.

### **Гражданское общество, НПО и государство**

В последние 20 лет понятие «гражданское общество» приобрело значительную популярность как в научном, так и в общественном дискурсах. В своей книге «Условия свободы» Эрнест Геллнер даже говорит о «новом идеале», рожденном, или, вернее, возрожденном с падением коммунистической власти в Восточной Европе [Gellner, 1994]. Недавно обретенные свободы в этой части мира вызвали интерес к общественному плюрализму в противовес государственной монополии, характерной для управленческих структур коммунистических стран. Понятие «гражданское общество» стало ключевым в дебатах по вопросам посткоммунистической демократизации.

Идея «гражданского общества» опирается на давнюю традицию политической теории. Сегодня концепт используется как нормативно, так и описательно: он может характеризовать идеал общественного плюрализма или же описывать определенное организационное пространство в рамках либеральных демократий, которое также часто описывается как «третий сектор» в противовес государственному и экономическому секторам. Большинство ученых сходится во мнении о том, что «гражданское общество» — это социальная сфера, отличающаяся от общества, рынка и семьи. Являясь объектом общественных споров и взаимодействий, данный термин применяется не только к организациям, но также включает в себя гражданские принципы и ценности, гражданскую культуру, формы коллективного действия в рамках общества. Суть данного определения состоит в «предоставлении пространства под добровольное коллективное действие по поводу общих интересов, целей и ценностей» [CCS, 2009].

Гражданское общество включает различных деятелей и организации, такие как НПО, фонды и социальные движения. В силу их четко выраженной организационной структуры и заметности НПО могут быть рассмотрены в качестве ключевых структур гражданского общества, хотя гражданское общество не ограничивается только формальными организациями. Однако в данной статье мы сфокусируем внимание на НПО, по-

скольку они являются организационной формой, наиболее типичной для российского ВИЧ-сектора. Несмотря на существующие разнообразие, НПО обладают целым рядом сходных характеристик. Согласно определению Сравнительного проекта некоммерческого сектора Джонса Хопкинса, НПО (НКО) являются неправительственными и некоммерческими организациями, что подразумевает их независимость от правительственных структур, другая непреложная характеристика заключается в том, что прибыль не распределяется среди членов организации. Более того, НПО автономны, и членство в них добровольно [Salamon et al., 2003. P. 7–8].

Взаимоотношения гражданского общества и государства носят комплексный характер. Государство определяет условия для развития гражданского общества, обеспечивая законодательство и формы общественного участия в принятии решений. Его отношение к гражданскому обществу может варьироваться от враждебного до благожелательного и поддерживающего. Гражданское общество, в свою очередь, также обладает трансформационным потенциалом по отношению к государству. Большинство ученых, изучающих посткоммунистическую демократизацию, сходятся во мнении, что гражданское общество формирует жизненно важный компонент демократии. Но какова действительно его роль, и как происходит его функционирование в контексте посткоммунистического переходного общества? Дискуссия о функциях гражданского общества подразумевает выдвигание различных аргументов. Согласно обзору Брайана Тейлора, посвященному гражданскому обществу в современной России, можно выделить три различных позиции: в первом случае организации гражданского общества рассматриваются как школы демократии, во втором — как образования, призванные уравновешивать государство, в третьем — гражданское общество выступает в качестве партнера, готового оказать поддержку и помощь государству [Taylor, 2006. P. 195–196]. Первая позиция, по Тейлору, довольно близка идеям Роберта Патнэма, который понимает организации гражданского общества как школы демократии, предлагающие гражданам возможность усвоить гражданские ценности и нормы посредством участия [Putnam, 1993]. Создавая пространство для взаимодействия, гражданское общество формирует необходимые условия для функционирования демократии. Приверженцы второй позиции делают акцент на взаимоотношениях гражданского общества и государства, при этом подчеркивается автономность общественных организаций по отношению к государству. Эрнест Геллнер формулирует данную установку, подчеркивая способность гражданского общества выступать противовесом государству и ограждать общество от его доминирования:

Гражданское общество — это совокупность различных неправительственных организаций, которые достаточно сильны для того, чтобы служить противовесом государству, не посягая на государственные роли

миротворца и арбитра в области глобальных интересов, и в то же время не позволять государству доминировать над обществом, разрушая его целостность [Gellner, 1994. P. 5].

Ученые, разделяющие третью точку зрения на функции гражданского общества, сосредоточивают свое внимание на отношениях сотрудничества. Тейлор заявляет, что, помимо выполнения первых двух функций общественного просвещения и контроля, гражданское общество может помогать государству, выстраивая с ним партнерские отношения. Именно в России, согласно Тейлору, многие гражданские организации стремятся к продуктивному диалогу с государственными институтами [Taylor, 2006. P. 196]. Автор останавливает свое внимание на организациях, целью которых является влияние на государственную политику путем сотрудничества на местном уровне с целью изменения норм и практик государственных институтов [Taylor, 2006. P. 197]. Данный подход отличается от второго тем, что подчеркивает роль гражданского общества как государственного партнера, а не оппонента.

Рассмотрев различные подходы к роли гражданского общества, мы можем заключить, что вопрос о комплексном взаимодействии государства и гражданского общества является чрезвычайно важным. Он не только формирует институциональный и правовой контекст для развития гражданского общества, но также влияет на поведение гражданских организаций и на отношение к ним со стороны государства. Эффективную теоретическую модель для анализа данного взаимодействия можно найти в концепции структур политических возможностей Сидни Тарроу, которая получила свое развитие в рамках исследований общественных движений. Применительно к гражданскому обществу концепция политических возможностей может быть использована для анализа условий и стратегий НПО в отношении государственных учреждений. Согласно Тарроу, политические возможности можно определить как «аспекты политической среды, стимулирующие коллективные действия и влияющие на ожидания людей по поводу успеха или неудачи» [Tarrow, 1998. P. 76–77]. К ограничениям, в свою очередь, можно отнести все сферы, ограничивающие коллективные действия. Таким образом, политическая среда формирует условия для деятельности НПО. Возможности могут включать расширение доступа к процессам принятия решений, изменения расстановки сил во властных структурах, преимущества от разделения элит и нахождение влиятельных союзников [Ibid. P. 77–80]. Под ограничениями деятельности НПО понимаются разные формы давления со стороны государства, которые, являются «средствами подавления коллективной деятельности и повышения цены организации и мобилизации мнения» [Ibid. P. 83]. В то время как тактики прямого давления более очевидны и действуют устрашающе, повышение издержек гражданских организаций может быть куда более эффективной стратегией.

Политические возможности и ограничения не статичны, но могут изменяться со временем. Социальные акторы имеют пусть и ограниченные шансы использовать стратегии, открывающие для них возможности и транслирующие их требования. В соответствии с моделью Тарроу, существуют три различных стратегии, которые могут использовать НПО по отношению к государству для расширения собственных возможностей. Во-первых, НПО могут получить доступ к процессам принятия политических решений. Во-вторых, они могут найти политических союзников, готовых поддержать их позиции. Подобная поддержка может осуществляться на разных уровнях. НПО также могут найти союзников, организовав работу с государственными учреждениями, которые, в свою очередь, реализуют собственный интерес, сотрудничая с организациями гражданского сектора. И, в-третьих, НПО могут оказывать давление на власти, воспользовавшись поддержкой общественности.

Концепция структур политических возможностей представляет релевантную модель для понимания взаимодействия между государством и гражданским обществом. Она позволяет изучить политическую среду, способствующую развитию гражданского общества в какой-либо сфере. Далее мы применим данную концепцию, чтобы проанализировать стратегии, используемые НПО для оказания влияния на формирование государственной политики в сфере ВИЧ/СПИДа, при этом основное внимание мы уделим НПО, работающим в этой области. Данная теоретическая модель также поможет нам связать стратегии НПО с основными функциями гражданского общества, выделенными Тейлором. В свою очередь, изучаемые НПО представляют яркий пример деятельности гражданского общества в России, и демонстрируют то, в каком объеме гражданское общество может выполнять свои теоретически сформулированные функции в данной политической среде. Прежде чем приступить к анализу НПО, работающих в сфере борьбы с ВИЧ/СПИДом, мы сделаем обзор основных этапов развития гражданского общества на постсоветском пространстве, подкрепляя свое исследование необходимой контекстной информацией.

### **Развитие гражданского общества в постсоветской России**

Спустя почти два десятилетия после падения коммунистического строя наследие прошлого продолжает негативно влиять на развитие гражданского общества в современной России. Согласно Марку Говарду, многие ученые в переходный посткоммунистический период связывали слабость российского гражданского общества с опытом, приобретенным людьми в процессе жизни при коммунистическом режиме [Howard, 2002]. В советскую эпоху государство активно доминировало над гражданским обществом. Так называемые общественные объединения контролировались партией, а их возможности выражения интересов своих клиентов

были существенно ограничены [Evans, 2006. P. 47]. В своей статье М. Говард утверждает, что принудительное участие в организациях, подконтрольных государству, а также «добровольная» работа, насаждаемая сверху, создавали негативные представления, что приводило к крайне низкой гражданской активности в посткоммунистических странах [Howard, 2002. P. 45–67]. В противовес гражданскому обществу, навязываемому государством, в 1960-е годы развивается хорошо известное диссидентское движение. Однако эти группы были малочисленны и изолированы от большей части общества [Evans, 2006. P. 43]. Ситуация изменилась с реформами перестройки, открывшими новые политические возможности для формирования гражданского общества. Конец 1980-х годов ознаменовался появлением разнообразных неформальных групп, деятельность которых варьировалась от студенческих клубов до культурных объединений и политических движений [Beresovskii, Krotov, 1990]. Мобилизуя общество, данные неформальные объединения граждан оказали существенное влияние на смену режима [Tagtow, 1998. P. 75]. Однако после распада СССР многие из этих политических групп прекратили существование, поскольку их общая цель – протест против режима – исчезла.

Если в 1990-е годы государственное вмешательство в развитие гражданского общества было довольно слабым, то в 1999 году, со вступлением в должность президента В.В. Путина, во взаимоотношения государства и гражданского общества наметился новый тренд. Помимо ограничения таких гражданских свобод, как свобода слова и свобода объединений, правительство усилило контроль над сектором НПО [Fish, 2005. P. 67–77]. Негативные репортажи масс-медиа ассоциативно связывали неправительственные организации, спонсируемые из-за рубежа, с антироссийской деятельностью, согласно Андрею Макарычеву, подобные стратегии СМИ становились мощным инструментом делегитимации организаций гражданского общества [Makaryshev, 2008. С. 63]. Более того, новый закон в отношении НПО, принятый в 2006 году [Федеральный закон Российской Федерации № 18, 2006], расширил полномочия государственного надзора за зарубежными и местными НПО, ужесточив положения о регистрации и внедрив новые требования по отчетности. Считается, что введение нового законодательства связано с озабоченностью правительства так называемыми «цветными революциями» на постсоветском пространстве [Taylor, 2006. P. 194]. Под таким углом НПО вызывают опасения как «троянские кони» иностранных держав, цель которых – манипуляция гражданским обществом для смены государственного режима. Согласно новым правилам, все НПО должны пройти перерегистрацию в государственных органах. Более того, им необходимо ежегодно представлять подробный отчет об источниках финансирования и своей деятельности [Федеральный закон Российской Федерации № 18, 2006]. Законодательство усложняет работу НПО

множеством зачастую неясных требований, тем самым усиливая их юридическую незащищенность. После принятия закона в 2006 году наблюдается резкое сокращение числа НПО, характеризуемое как «эффективная зачистка» сектора гражданского общества (Интервью 15). Согласно концепции политических возможностей и ограничений Тарроу, закон является формой косвенного государственного давления, поскольку он существенно повышает затраты деятельности НПО.

Ограничивающий подход российского правительства к гражданскому обществу встретил жесткую критику как в России, так и за рубежом. Однако изменения, реализуемые преемником В.В. Путина президентом Д.А. Медведевым, указывают на пересмотр существующего отношения к гражданскому обществу. В мае 2009 года Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека начал реформирование российского законодательства по НПО с четко сформулированной целью исправить наиболее проблемные места закона 2006 года и создать более комфортную среду для НПО в России. Этой законодательной инициативой президент Д. Медведев противопоставил себя своему предшественнику. Однако нельзя сказать, что в период президентства В. Путина отношение к гражданскому обществу носило исключительно негативный характер. В 2005 году была создана Общественная палата, призванная организовывать «взаимодействие граждан, общественных объединений и федерального правительства» [Федеральный закон Российской Федерации № 32, 2005]. Затем правительство расширило для НПО возможности получения государственного финансирования. В 2009 году бюджет, выделенный на поддержку третьего сектора, составлял около 1,2 миллиарда рублей [Общественная палата Российской Федерации: конкурс НКО, 2009]. Более того, программы с участием НПО были введены на муниципальном и региональном уровнях. К тому же местные и региональные власти начали включать НПО в общественный диалог посредством консультационных механизмов, таких как круглые столы или координирующие советы [Cook, Vinogradova, 2006. P. 30].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что условия, сложившиеся в России, не являются благоприятными для развития гражданского общества. Правительство демонстрирует противоречивое отношение к НПО. Функционирование противоречивых законов приводит к увеличению бюрократического давления и усилению юридической незащищенности НПО, однако государство редко официально закрывает неудобные организации, чаще НПО «самоустраиваются» из-за нехватки ресурсов. В то же время российское правительство не полностью подавляет гражданскую инициативу, но выборочно способствует его развитию, особенно в тех сферах, где участие организаций гражданского общества считается полезным. Это означает, что возможности НПО

определяются правительственным видением проблемы, и той роли, которую они могут сыграть в данной сфере, кроме того, их шансы во многом зависят от их соответствия ожиданиям государства. Другой фактор затрагивает мобилизационный потенциал организаций гражданского сектора. В целом, российские НПО ограничены в возможностях мобилизации общества, поскольку уровень гражданского участия остается довольно низким. Однако в социальном секторе, где проблемы осязаемы, они имеют все шансы получить общественную поддержку.

### **Гражданское общество и противодействие распространению ВИЧ/СПИДа в России**

Как уже было сказано в предыдущей главе, российские НПО вынуждены работать в непростых условиях. Несмотря на сложности, которые им приходится преодолевать в своей ежедневной работе, они продолжают играть значительную роль в социальной политике. НПО могут представлять общественные интересы и продуктивно сотрудничать с государственными учреждениями, лишь опираясь на структуры возможностей, формируемые политическим контекстом, а также рассчитывая на эффективность собственных стратегий. Теперь обратимся к российской политике в сфере ВИЧ/СПИДа, в которой как российские, так и зарубежные организации НПО, стали важными деятелями. Далее мы проанализируем, в какой мере СПИД-сервисные неправительственные организации могут реагировать на общественные потребности, а также влиять на социальную политику в сфере ВИЧ/СПИДа, взаимодействуя с государственными организациями. Чтобы понять то, каким образом различные организации реагируют на эпидемию, какое влияние оказывают на социальную политику, а также какой вклад вносят в развитие гражданского общества, мы 1) дадим обзор российского сектора по работе с ВИЧ/СПИДом; 2) выделим специфические возможности и ограничения, определяемые политической средой; 3) классифицируем организационные формы и стратегии неправительственных организаций в противодействии распространению эпидемии в России.

#### **НПО, работающие в сфере ВИЧ/СПИДа в России**

Сложно определить общее число НПО, работающих в сфере ВИЧ/СПИДа, так как необходимо учитывать существование неформальных, официально незарегистрированных организаций и инициативных групп. Показателем может служить «Национальный форум НПО, работающих в области ВИЧ/СПИДа в РФ», объединяющий 145 организаций [Национальный форум, 2009].

В российском секторе НПО, организации, работающие в сфере ВИЧ/СПИДа, обладают рядом общих характеристик. Большинство этих

НПО открыто считают борьбу с эпидемией своей миссией (Интервью 15), другие определяют свои цели более широко — например, как обеспечение здравоохранения (Интервью 15). Многие из них фокусируются на профилактике ВИЧ. Однако все эти организации существенно отличаются в зависимости от целевых групп, на которые ориентирована их работа. Если одни организации в основном работают с профилактикой ВИЧ в молодежной среде, другие специализируются на различных уязвимых группах, таких, как потребители инъекционных наркотиков, коммерческие секс-работницы, мужчины, имеющие секс с мужчинами. Первые российские НПО, работающие в области ВИЧ/СПИДа, были основаны в середине 1990-х годов, когда уровень распространения ВИЧ-инфекции был еще довольно низким. Примерами первых организаций являются московская организация СПИД-инфосвязь, основанная в 1993 году и Сибирь-СПИД-Помощь, основанная в Томске в 1995 году. Стремительное распространение эпидемии ВИЧ/СПИДа в России с конца 1990-х годов способствовало появлению множества НПО на местном, региональном и федеральном уровнях. С продолжением распространения эпидемии в 2000-х годах начали появляться также организации и инициативные группы, отстаивающие права и интересы людей, живущих с ВИЧ.

Большинство НПО, работающих в сфере ВИЧ/СПИДа в России, были основаны как «общественные объединения», включающие в себя «общественные благотворительные фонды» [Федеральный закон Российской Федерации № 82, 1995]. Как правило, они регистрируются как «региональные» организации, что ограничивает ареал их деятельности территорией отдельного российского региона, например, Томской области, Калининградской области или города Санкт-Петербурга. Большинство НПО являются местными российскими организациями. Несколько международных НПО, работающих в сфере профилактики ВИЧ в России, включают в себя московскую организацию «СПИД Фонд Восток-Запад» (AFEW), «Population Services International» (PSI) и «Глобальную бизнес-коалицию по борьбе с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и малярией».

Несмотря на небольшое количество международных НПО, напрямую работающих в России, международное финансирование и помощь сыграли важную роль в развитии российского сектора НПО по борьбе с ВИЧ/СПИДом. Доступность международного финансирования программам профилактики в России способствовала образованию НПО в данной сфере и усиливала их организационные возможности. Поддержка западных спонсоров существенно повлияла на развитие здравоохранительных услуг и профилактических программ в сфере ВИЧ/СПИДа. Большинство российских НПО в секторе противодействия распространения эпидемии определяют себя в первую очередь как поставщиков услуг, и лишь немногие классифицируют себя в качестве правозащитных организаций (Интервью 17).

Российские НПО, работающие в области ВИЧ/СПИДа, существенно различаются по программным направлениям, целевым аудиториям, размерам, финансовым возможностям и стратегиям. Наиболее очевидное различие существует между НПО, действующими на федеральном уровне, и НПО регионального и местного уровней. Крупнейшие и наиболее известные НПО базируются в Москве. Данная группа организаций состоит из российских и международных НПО, включая членов консорциума GLOBUS, «Глобальной бизнес-коалиции по борьбе с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и малярией», фонда «Российское здравоохранение», а также ряда сетевых организаций, таких, как «Всероссийская сеть снижения вреда». Благодаря прямому доступу к международному финансированию и выходу на международную политическую арену данные организации отличаются от региональных НПО, которые имеют меньше возможностей сотрудничать с высокопоставленными политическими деятелями и международными организациями. Финансовые масштабы выделяют крупные, центральные НПО в специальную категорию. Проект GLOBUS, управляемый консорциумом из пяти организаций, включая «Открытый институт здоровья» (ОИ), «СПИД Фонд Восток-Запад», «Фокус-Медиа», «Population Services International» (PSI) и «СПИД-инфосвязь», имеет бюджет около 89 миллионов долларов США [Global Fund, 2009]. Субсидия, предоставленная Глобальным фондом борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией Всероссийской сети снижения вреда, составила около 17 миллионов долларов США [Global Fund, 2009]. По сравнению с другими НПО-секторами в России федеральные СПИД-сервисные НПО играют значительную роль (Интервью 1). Реализуя свои программы, московские «зонтичные»<sup>1</sup> организации часто сотрудничают с региональными партнерами, создавая общенациональные сети НПО по определенным вопросам, например, по программам снижения вреда или социального сопровождения.

#### **Контекст: политические возможности и ограничения**

Согласно концепции Тарроу, получение доступа к процессам принятия решений, политической поддержке и ресурсам мобилизации общественности являются ключевыми элементами включения в сферу политических возможностей. Учитывая политическую среду СПИД-сервисных НПО в России, можно выделить несколько благоприятных факторов, способствующих этому процессу, таких как повышение уровня политической информированности по проблемам ВИЧ, международная поддержка и общественная мобилизация, с одной стороны. С другой стороны, существуют барьеры, которые осложняют работу

<sup>1</sup> «Зонтичные организации» (англ. *umbrella organization*) объединяют и координируют деятельность ряда более мелких групп. — *Примеч. ред.*

организаций в сфере ВИЧ/СПИДа, среди которых – стигматизация эпидемии и сопротивление вмешательству неправительственных организаций в политику противодействия распространению эпидемии.

Важным изменением последних лет стало повышение уровня политического осознания проблемы ВИЧ/СПИДа в среде российской политической элиты (Интервью 3, 4, 12, 15, 18, 21, 24). В 1990-е годы и начале 2000-х годов российское правительство довольно слабо реагировало на распространение эпидемии и не учитывало возможных последствий. Долгое время в государственной политике акцент делался на массовом тестировании на ВИЧ, а не на общих профилактических программах. Однако с конца 1990-х годов эпидемия ВИЧ/СПИДа стремительно распространилась по стране и породила тяжелые политические, экономические и социальные проблемы. Согласно программе ООН, на данный момент в России наблюдается крупнейшая эпидемия ВИЧ в Европе: около 940 000 человек живут с ВИЧ [UNAIDS, 2008].

Обеспокоенные не прекращающимся ростом уровня распространения эпидемии и общим демографическим спадом высокопоставленные российские политики осознали, что эпидемия требует масштабного реагирования, были предприняты меры по включению проблемы ВИЧ/СПИДа в политический курс. Собрание Государственного Совета в апреле 2006 года стало поворотным пунктом в этом процессе, тогда президент В. Путин официально заявил, что ВИЧ является угрозой национальной безопасности, и призвал принять усиленные меры по предотвращению дальнейшего распространения эпидемии в России [Путин, 2006]. Данное заявление ознаменовало важные изменения, произошедшие в государственной политике в отношении эпидемии, обозначив осознание проблемы и политическое намерение остановить эпидемию. Как следствие, были созданы новые организации, например, Государственная комиссия по борьбе с ВИЧ/СПИДом. К тому же с 2006 года существенно увеличивается государственное финансирование специальных программ [Policy Resource Centre on HIV/AIDS, 2009].

Новая стратегия национальной безопасности России, принятая в мае 2009 года, также выделяет ВИЧ-инфекцию наряду с другими проблемами здравоохранения в качестве фактора повышения уровня смертности, представляющего угрозу национальной безопасности России [Совет безопасности РФ, 2009]. Хотя осознание новой проблемы напрямую не влияет на улучшение социальной политики в сфере ВИЧ или на увеличение гражданского участия, оно, тем не менее, предоставляет НПО возможности высказать предложения и способствовать улучшению государственной стратегии противодействия ВИЧ/СПИДу (Интервью 18). Российская система здравоохранения, безусловно, нуждается в реформе. Государственные учреждения настроены на сотрудничество с неправительственными организациями в целях улучшения социальной полити-

ки. В данном контексте стоит отметить, что отношения государства и общества существенно изменились с распадом СССР. Несмотря на тенденции усиления контроля, политическая элита не может в полной мере игнорировать острые социальные проблемы, а также проблемы здравоохранения в России, и нуждается в участии организаций гражданского общества. Это позволяет НПО не только занять свою нишу в формировании и внедрении социальной политики, но и сыграть значительную роль в этом процессе. Именно на региональном уровне, на котором в основном отражается российская социальная политика, неправительственные организации стали важными партнерами для государственных институтов (Интервью 16, 26). Государственные центры профилактики ВИЧ/СПИДа часто полагаются на опыт, рабочую силу и финансовые ресурсы НПО при разработке программ профилактики в регионах.

Другой важный фактор расширения возможностей СПИД-сервисных НПО — это поддержка международных организаций (Интервью 7). В первую очередь, международные организации сыграли важную роль в уже упомянутом изменении восприятия проблемы политической элитой России. Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу (UNAIDS) неоднократно заявляла, что Россия — страна с одним из наиболее высоких темпов распространения эпидемии ВИЧ, стараясь привлечь внимание политического руководства к этому факту. Более того, по прогнозам Мирового банка, Программы развития ООН и Международной организации труда, российскую экономику ожидает резкий упадок как следствие эпидемии, что привлекло внимание российских политиков и послужило для них тревожным сигналом [Sharp, 2006]. Международные организации также подчеркивали необходимость вовлечения гражданского общества в борьбу с эпидемией, что укрепило позиции организаций, работающих в сфере ВИЧ/СПИДа в России. Участие гражданского общества является принципом международной стратегии противодействия распространению эпидемии, такое положение отражено в Декларации Специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций по борьбе с ВИЧ/СПИДом, согласно которой «полноценное участие деятелей гражданского общества в разработке, планировании, внедрении и оценке программ является основополагающим для развития эффективных методов противодействия распространению эпидемии» [Declaration of Commitment on HIV/AIDS, 2001]. UNAIDS поддерживают активное участие неправительственных организаций и считают, что они могут стать посредниками для наиболее уязвимых и труднодоступных групп населения гарантируя, таким образом, укоренение профилактики ВИЧ в местных сообществах [Civil Society: Why Engage? UNAIDS, 2009]. Эта позитивная оценка участия гражданского общества повлияла на российскую дискуссию о политике в сфере ВИЧ/СПИДа. В 2006 году в своем выступлении перед Государственным советом Президент России В. Путин также подчеркнул необходимость сотрудни-

чества с организациями гражданского общества: «Нам нужно привлекать бизнес-сообщество, политические партии и гражданское общество к более активному участию в информационной и профилактической работе» [Путин, 2006].

Следующий фактор, предоставляющий политические возможности российским НПО, работающим в области ВИЧ/СПИДа, — это их способность мобилизовать ресурсы (Интервью 13, 14, 19). Как показано в исследовании Кэтал Дойл и Прити Пэтэл, посвященном мировым инициативам в области здравоохранения, неправительственные организации получили влияние в сфере международного управления здравоохранением, их все чаще рассматривают как организации, реализующие программы на местах [Doyle, Patel, 2008]. Теперь многие международные финансирующие организации предпочитают направлять средства через НПО, а не через государственные агентства, которые зачастую воспринимаются как неэффективные и коррумпированные. Донорская стратегия способствовала развитию профессиональных здравоохранительных организаций во многих развивающихся странах, однако она также критикуется за тенденцию «обходить» государственные структуры. Российский сектор по работе с ВИЧ/СПИДом также развился благодаря доступности внешнего финансирования. Предоставляя существенные ресурсы для программ противодействия распространению эпидемии в России, иностранные финансирующие организации позволили российским неправительственным организациям развиваться в качестве профессиональных поставщиков здравоохранительных услуг. Крупнейшая программа профилактики ВИЧ/СПИДа в России — это проект ГЛОБУС, спонсируемый Глобальным фондом борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией. Другие крупные НПО, получающие существенное финансирование от международных организаций, — Фонд «Российское здравоохранение» и Всероссийская сеть снижения вреда — также спонсируются Глобальным фондом.

Однако поддержка иностранных организаций имела двойственный эффект для российского сектора борьбы с ВИЧ/СПИДом. С одной стороны, она позволила даже небольшим местным организациям развиваться в профессиональные НПО (Интервью 17, 24). С другой стороны, доступность фондов породила множество организаций, основанных на базе государственных учреждений, таких как СПИД-центры. Поскольку эти организации очень близки государственным и зачастую являются зависимыми от них, их называют квази-НПО или НПО, организованные государством. В исследовании неправительственных организаций и ВИЧ в России Джулия Стачовяк и Алена Перичкина отмечают, что сотрудники государственных СПИД-центров создали НПО, чтобы распределить финансовые ресурсы для проведения профилактических программ в сфере ВИЧ/СПИДа, которые они не могли осуществить в рамках государствен-

ных организаций в силу бюджетных ограничений [Stachoviak, Perychkina, 2006. P. 63]. Авторы пишут, что очень часто эти организации не имели достаточно опыта, чтобы развиваться как полноценные неправительственные организации [Stachoviak, Perychkina, 2006. P. 63]. Подобные организационные формы подвергаются критике, высказываются сомнения относительно того, что такие квази-НПО могут выполнять функции гражданского общества. Часто подобные организации ассоциируются с коррупцией и желанием властей манипулировать гражданским обществом в своих целях (Интервью 1, 12 и 24). Однако некоторые организации, основанные при участии государственных учреждений, смогли впоследствии выйти из-под контроля властей и получить определенную независимость. Пример — благотворительный фонд «Томск-АнтиСПИД», основанный при поддержке регионального СПИД-центра в 1999 году, который сегодня, как неправительственная организация, осуществляет профилактические программы для уязвимых групп в Томской области. Тем не менее в российском СПИД-сервисном секторе заметна общая разделенность по степени независимости (Интервью 24).

Наконец, общественная мобилизация является еще одним фактором, определяющим политические возможности неправительственных организаций, работающих в ВИЧ-секторе в России. Эффективность работы НПО с общественностью во многом определяет их способность влиять на формирование социальной политики. Как было упомянуто ранее, в целом, российским неправительственным организациям приходится иметь дело с низким уровнем общественного участия, препятствующим мобилизации. Многие представители этих организаций в России отмечают ощущение «безвестности» или «отчужденности» от общества. Зачастую они описывают работу своих организаций как проходящую в определенной нише без тесного контакта с общественностью (Интервью 3, 17). Более всего шансов использовать свой мобилизационный потенциал имеют те организации, которые могут связать свою деятельность с доминирующим дискурсом создания здоровой среды для молодого поколения. Вписанные в рекламу здорового образа жизни, программы профилактики ВИЧ/СПИДа, ориентированные на молодежь, могут быть восприняты широкими слоями населения и обрести популярность. Специфические программы, применяемые в отношении уязвимых групп, напротив, не находят отклика среди общественности, поскольку использование подобных программ не принимается большинством населения в России. Организации, работающие с уязвимыми группами, такими, как потребители инъекционных наркотиков и работники сферы секс-услуг, обычно не рекламируют свою деятельность в масс-медиа и выпадают из общественного дискурса. Их мобилизационный потенциал можно воспринимать как существенно более низкий по сравнению с теми организациями, которые представляют более видимые и широко принятые методы профилактики ВИЧ/СПИДа.

В ограничения для СПИД-сервисных неправительственных организаций в России входят стигматизация и дискриминация, неприятие отдельных приемов работы и профилактики ВИЧ/СПИДа, а также низкий уровень взаимодействия среди самих организаций. Влияние стигматизации и дискриминации мы уже рассмотрели, они не только затрудняют работу СПИД-сервисных организаций в России, но также ограничивает самоорганизацию уязвимых групп населения. Так, люди, живущие с ВИЧ/СПИДом, часто испытывают сложности с объединением в организации самопомощи из-за страха социального исключения (Интервью 10). Общее число ВИЧ-положительных людей в России, осмелившихся появиться публично и отстаивать свои права и интересы, все еще очень мало (Интервью 17).

Помимо барьеров общественной маргинализации, неправительственные организации также встречают неприятие и критику со стороны политических и общественных деятелей, поддерживающих традиционные ценности. Организации родителей, а также Русская Православная Церковь не раз объединяли свои усилия против введения определенных программ профилактики ВИЧ/СПИДа, дискредитируя организации, спонсируемые из-за рубежа, антизападными заявлениями [Всероссийское родительское собрание, 2008]. На сегодняшний день Церковь успешно препятствует введению полового воспитания в программу средних школ, тем самым затрудняя попытки профилактики ВИЧ среди молодежи. Более того, широко распространенное неприятие программ снижения вреда негативно влияет на профилактику инфекции среди потребителей инъекционных наркотиков, являющихся наиболее уязвимой группой в России. Например, в 2008 году в Калининграде внедрение программы снижения вреда не состоялось из-за противодействия регионального отделения Федеральной службы по контролю над оборотом наркотиков (Интервью 22).

Еще один фактор, негативно влияющий на возможности российских СПИД-сервисных неправительственных организаций, — низкий уровень взаимодействия различных организаций. Сетевые объединения и создание межорганизационных союзов часто оказывается сложно организуемым предприятием. Национальный форум НПО, работающих в ВИЧ-секторе, является попыткой объединить усилия с целью улучшения условий участия гражданского общества в политике по борьбе с эпидемией. Однако большинство представителей этих организаций не придает особого значения национальному форуму. Многие организации не участвуют в форуме, считая его слабым или бесполезным объединением (Интервью 14). Представители неправительственных организаций озвучивают различные причины недостатка межорганизационных связей в России, одни видят причины в различиях между организациями, другие — в их соревновании за финансовые ресурсы (Интервью 17).

Суммируя различные благоприятствующие и ограничивающие факторы, определяющие политический контекст российского СПИД-сервисного сектора, отметим, что, сталкиваясь с трудными условиями работы в России, неправительственные организации, тем не менее, имеют возможность проявить себя в борьбе с эпидемией. В общем, осознание политической элитой демографического упадка и существенных проблем в сфере здравоохранения способствует появлению дополнительных возможностей в этой области. В свою очередь, поддержка международных организаций и мобилизация финансовых ресурсов укрепляет позиции неправительственных организаций в противовес государственным институтам. Повышение информированности о ВИЧ/СПИДе в российском обществе в значительной мере упрощает процесс получения общественной поддержки, что, как следствие, укрепляет способность организаций реагировать на социальные потребности.

Однако структура возможностей формирует разные условия для организаций разного типа. НПО, способные связать свою деятельность с приоритетными сферами государственной политики, такими, как пропаганда здорового образа жизни или молодежные программы, имеют преимущество по сравнению с организациями, работающими с маргинализированными группами или имеющими дело с политически спорными вопросами. Более того, организации, которые тесно взаимодействуют с государственными агентствами или институционально с ними связаны, имеют больше возможностей влиять на социальную политику, чем работающие независимо организации.

На СПИД-сервисные НПО оказывает влияние непоследовательность государственной политики противодействия распространению эпидемии. Такие методы, как снижение вреда или профилактические программы для мужчин, имеющих секс с мужчинами, являются политически чувствительными. Поэтому в настоящее время невозможно прийти к согласию о внедрении этих программ, хотя их необходимость и доказана. Например, если проект обмена шприцов рекомендуется такими федеральными здравоохранительными агентствами, как Роспотребнадзор, то на местном уровне он может быть запрещен местными отделениями Федеральной службы по контролю оборота наркотиков. В целом, политический контекст благоприятен для поставщиков услуг в противовес защитным и правозащитным НПО, контраст, который создает конфликты в сообществе НПО.

#### **Организационные формы неправительственных организаций ВИЧ-сектора**

В предыдущей части мы охарактеризовали политическую среду, в которой работают СПИД-сервисные организации, в этой части мы попытаемся рассмотреть то, как различные организации используют свои воз-

возможности, и сопоставим стратегии неправительственных организаций. Полезная классификация деятельности НПО представлена в работе Линды Кук и Елены Виноградовой, в которой изучается их деятельность, сущность и влияние на социальную политику в российских регионах [Cook, Vinogradova, 2006]. Авторы заявляют о том, что неправительственные организации существенно различаются по тому, как они взаимодействуют с правительством и обществом. В то время как одни НПО, подобно советским организациям, ограничиваются предоставлением услуг и, по сути, управляются местными властями, другие имеют политический голос и пытаются участвовать в формировании социальной политики [Cook, Vinogradova, 2006. Р. 38]. В отличие от прочих исследований, в которых рассматривается деятельность и роли организаций гражданского общества, Кук и Виноградова подробно исследуют поведение НПО, что позволяет им оценить сотрудничество этих организаций с государственными учреждениями, а также потенциал их влияния на социальную политику, характерный для различных организационных типов.

Используя подход Кук и Виноградовой к организациям, работающим в области ВИЧ/СПИДа в России, мы можем выделить три разных организационных типа. Первая группа — низовые НПО, созданные рядовыми гражданами как ответ на социальные потребности. Эти организации действуют на уровне общества, реагируют на потребности определенных социальных групп [Cook, Vinogradova, 2006. Р. 31]. Многие местные НПО развились из групп самопомощи или общественных инициатив. На добровольной основе объединились люди, наиболее заинтересованные и причастные к проблеме ВИЧ/СПИДа. Низовые неправительственные организации часто были первыми, кто начал привлекать внимание к эпидемии и провели первые профилактические программы. Функции этих организаций варьируются от взаимопомощи до защиты социальных прав. Важным элементом их деятельности является непосредственное обслуживание, включающее профилактические программы и консультации (Интервью 22). Организации часто помогают своим участникам или клиентам индивидуально, например, в разрешении бытовых проблем и отстаивании своих прав в бюрократических государственных организациях. Внешнее финансирование и межрегиональные программы борьбы с ВИЧ/СПИДом, такие, как проект ГЛОБУС, внедряемый в 11 регионах России, позволили многим местным СПИД-сервисным центрам развить свои возможности и стать профессиональными поставщиками услуг. На местном и региональном уровнях многие НПО сегодня тесно сотрудничают с государственными организациями, в основном в образовательном секторе и сфере здравоохранения (Интервью 6). Сила этих организаций — в их инновационном потенциале: сотрудничая с государственными организациями, они

внедряют новые подходы, например, консультирование равный-равному, аутрич-работа<sup>1</sup> как метод взаимодействия с закрытыми группами и социальное сопровождение, тем самым изменяя государственную работу в области ВИЧ/СПИДа снизу вверх.

Вторая категория организаций – НПО, созданные государством (government-organized NGOs). Они характеризуется прочной связью с государственными учреждениями. В сфере противодействия ВИЧ/СПИДу многие НПО этого типа были созданы на базе СПИД-центров. Как правило, эти квази-НПО не работают независимо, но удовлетворяют потребности государственных структур. В России данный тип организаций иногда называют «карманными организациями», подразумевая, что они функционирует лишь в качестве ресурса вышестоящей организации (Интервью 24). Критики отмечают, что многие СПИД-центры ставят целью лишь привлечение дополнительных фондов для своей постоянной работы (Интервью 24). Однако немногие СПИД-сервисные организации, которые первоначально были основаны при помощи государственных структур, впоследствии развились как НПО и выполняют важные функции в борьбе с эпидемией. Благодаря тесному сотрудничеству со СПИД-центрами они могут предоставлять услуги, требующие поддержки государственных учреждений. Например, благотворительный фонд «Томск-АнтиСПИД» успешно проводит программу снижения вреда, являющуюся инновационной для региона. Проект состоялся благодаря специфической институциональной включенности организации, ее близости к государственным структурам (Интервью 7).

В третью категорию входят правозащитные организации (advocacy NGOs). Согласно работе Кук и Виноградовой, цель этих НПО – защита интересов определенных социальных групп, а также формулирование и внедрение социальной политики [Cook, Vinogradova, 2006. P. 31]. Наиболее влиятельные правозащитных организации, работающие в ВИЧ-секторе, базируются в Москве, имея доступ к процессам принятия политических решений, примером может служить Глобальная бизнес-коалиция по борьбе с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и малярией. Данная международная организация сотрудничает с российским правительством в сфере публичных медиа-кампаний и ставит своей целью вовлечение бизнес-организаций в работу по противодействию ВИЧ/СПИДу в России. Правозащитная работа не ограничивается федеральным уровнем. Некоторые местные и региональные НПО также сотрудничают с государственными институтами с целью усовершенствования

<sup>1</sup> Социальная аутрич-работа (англ. outreach – внешний контакт) – форма продвижения услуг, предоставляемых медицинскими службами и общественными организациями, в целевое сообщество, используется для взаимодействия с закрытыми, труднодоступными группами, как правило, это уличная работа, в отличие от кабинетной или посещения клиента на дому. – *Примеч. ред.*

работы по борьбе с эпидемией. Круглые столы и прочие консультативные механизмы позволяют им сотрудничать с региональными властями [Cook, Vinogradova, 2006. P. 39]. Ряд региональных организаций, таких как Калининградская НПО «ЮЛА», стремится сочетать оказание услуг с правозащитной деятельностью. ЮЛА апеллирует к индивидуальным примерам в диалоге с государственными учреждениями, подтверждая свидетельства о проблемах, которые испытывают их клиенты, пытаясь получить доступ к медицинским или социальным услугам (Интервью 22). Таким образом, организация пытается привлечь внимание к несовершенствам в государственной политике в сфере ВИЧ/СПИДа и предложить меры по их улучшению (Интервью 22).

Особая форма правозащитных НПО — сетевые организации, например, Российская ассоциация людей, живущих с ВИЧ, ставящая своей целью защиту прав людей, живущих с ВИЧ, особенно в плане доступа к антиретровирусной терапии и прочим медицинским услугам. Важная особенность ассоциации — обмен информацией с местными группами ЛЖВ, что позволяет отслеживать доступ к лечению по всей стране. Организация может держать институты в подотчетном состоянии в случае, если они не представляют заявленных услуг. Другой пример — Всероссийская сеть снижения вреда, сочетающая местные проекты обмена шприцов с правозащитной работой на региональном и федеральном уровнях. Преимущество сетевых организаций — во взаимосвязи предоставления услуг и правозащитной деятельности, что позволяет им формулировать и внедрять политические предложения, основываясь на реальных свидетельствах.

## Выводы

Обладают ли СПИД-сервисные НПО потенциалом реформирования российской политики в сфере борьбы с ВИЧ/СПИДом? Примеры различных форм деятельности и стратегии НПО дают противоречивый ответ. В то время как многие неправительственные организации, подконтрольные государству, слишком зависимы от властных институтов, низовые и правозащитные НПО могут иметь определенное влияние на государственную политику в области ВИЧ/СПИДа и, соответственно, способствовать участию гражданского общества в социальной политике в этой сфере. Низовые НПО участвуют в формировании социальной политики в ВИЧ-секторе на местном и региональном уровнях, на которых они сотрудничают с государственными институтами по вопросам внедрения программ противодействия распространению эпидемии. Мы можем отметить, что, внедряя новые подходы в государственную политику противодействия распространению эпидемии, эти НПО успешно изменяют нормы и практики государственных институтов. Таким образом, они выполняют функции партнера государства. Правозащитные НПО, в свою очередь, защищают

права групп населения, которые наиболее подвержены риску заражения. Они борются за улучшение государственной политики в сфере ВИЧ/СПИДа, выполняя функцию государственного противовеса.

Однако, несмотря на то, что СПИД-сервисные НПО играют активную роль в противодействии распространению эпидемии, их возможности эффективно влиять на российскую социальную политику в этой области остаются ограниченными. Если НПО, подконтрольные государству, приобретают инструментальный характер, ограничивая собственную роль до функции поставщиков услуг, то более независимые низовые и правозащитные НПО рискуют быть отесненными на второй план, а их попытки усовершенствовать государственную политику в области ВИЧ/СПИДа могут не приниматься всерьез. Сочетание правозащитной деятельности и предоставления услуг представляется наиболее многообещающей стратегией, поскольку позволяет НПО этого типа подкрепить свои аргументы реальными свидетельствами. Более того, прямое сотрудничество с государственными институтами может быть полезным, предоставляя неправительственным организациям возможность изменить практики и использовать новые подходы. Налаживание связей с различными организациями на разных уровнях представляет еще одну ценную стратегию. Позволяя НПО, работающим в ВИЧ-секторе, обмениваться эффективными практиками и преодолевать существующие барьеры в сообществе неправительственных организаций с целью объединения усилий и повышения эффективности влияния на государственную политику в сфере ВИЧ/СПИДа в России.

#### **Описание полевых данных**

1. Интервью с представителем НПО, Москва, 5 февраля 2007 года.
2. Интервью с представителем НПО, Москва, 13 мая 2008 года.
3. Интервью с представителем НПО, Москва, 15 февраля 2008 года.
4. Интервью с представителем НПО, Москва, 4 мая 2008 года.
5. Интервью с экспертом по правам человека, Москва, 13 мая 2008 года.
6. Интервью с представителем НПО, Томск, 21 декабря 2007 года.
7. Интервью с представителем НПО, Томск, 17 января 2008 года.
8. Интервью с представителем НПО, Томск, 18 января 2008 года.
9. Интервью с представителем НПО, Томск, 28 января 2008 года.
10. Интервью с представителем НПО, Томск, 31 января 2008 года.
11. Интервью с представителем СПИД-центра, 29 января 2008 года.
12. Интервью с представителем НПО, Санкт-Петербург, 20 мая 2008 года.
13. Интервью с представителем СПИД-центра, Санкт-Петербург, 21 мая 2008 года.
14. Интервью с представителем НПО, Санкт-Петербург, 26 сентября 2008 года.
15. Интервью с представителем НПО, Санкт-Петербург, 30 сентября 2008 года.
16. Интервью с представителем СПИД-центра, Санкт-Петербург, 6 октября 2008 года.

17. Интервью с представителем НПО, Санкт-Петербург, 6 октября 2008 года.
18. Интервью с представителем НПО, Санкт-Петербург, 8 октября 2008 года.
19. Интервью с представителем СПИД-центра, Санкт-Петербург, 9 октября 2008 года.
20. Интервью с представителем государственной организации, Калининград, 13 октября 2008 года.
21. Интервью с представителем НПО, Калининград, 13 октября 2008 года.
22. Интервью с представителем НПО, Калининград, 14 октября 2008 года.
23. Интервью с представителем НПО, Калининград, 15 октября 2008 года.
24. Интервью с представителем НПО, Калининград, 16 октября 2008 года.
25. Интервью с представителем государственной организации, Калининград, 17 октября 2008 года.
26. Интервью с представителем СПИД-центра, Калининград, 17 октября 2008 года.

### Список литературы

- Березовский В., Кротов Н.* Неформальная Россия. О неформальных политизированных движениях и группах в РСФСР. М.: Молодая Гвардия, 1990.
- Всероссийское* родительское собрание. Итоги международной конференции. Проблема ВИЧ/СПИДа и семейного здоровья нации // [http://oodvrs.ru/article/index.php?id\\_page=21&id\\_article=645](http://oodvrs.ru/article/index.php?id_page=21&id_article=645).
- Национальный* форум некоммерческих организаций, работающих в области ВИЧ/СПИДа в РФ // <http://www.ngoforum.ru/>.
- Общественная* палата Российской Федерации: конкурс НКО, 2009 // [http://www.oprf.ru/interaction/nko\\_list/1160/](http://www.oprf.ru/interaction/nko_list/1160/).
- Путин В.* Вступительное слово на заседании президиума Государственного совета «О неотложных мерах по борьбе с распространением ВИЧ-инфекции в Российской Федерации», 21 апреля 2006 года // <http://tours.kremlin.ru/text/appears/2006/04/104781.shtml/>.
- Совет* безопасности РФ. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. 12 мая 2009 года // <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html/>.
- Федеральный* закон от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // <http://base.garant.ru/12144310.htm/>.
- Федеральный* закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // <http://base.garant.ru/10164186.htm/>.
- Федеральный* закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // <http://base.garant.ru/12139493.htm/>.
- Civil Society: Why Engage?* // UNAIDS, 2009 // [http://www.unaids.org/en/Partnerships/Civil+society/why\\_engage.asp/](http://www.unaids.org/en/Partnerships/Civil+society/why_engage.asp/).
- Cook L. and Vinogradova E.* NGOs and Social Policy-Making in Russia's Regions // Problems of Post-Communism. 2006. № 53 (5). P. 28–41.
- CSIHRC* (The Civil Society Institutions and Human Rights Council under the President of the Russian Federation) – Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека // <http://sovetspamfilova.ru/>.
- Declaration of Commitment on HIV/AIDS.* United Nations General Assembly Special Session on HIV/AIDS 25–27 June 2001 // [http://data.unaids.org/publications/irc-pub03/aidsdeclaration\\_en.pdf](http://data.unaids.org/publications/irc-pub03/aidsdeclaration_en.pdf).

- Doyle C. and Patel P.* Civil Society Organisations and Global Health Initiatives: Problems of legitimacy // *Social Science & Medicine*. 2008. № 66 (9). P. 1928–1938.
- Evans A. B.* Civil Society in the Soviet Union? // *Russian Civil Society. A Critical Assessment* // A. B. Evans, L. A. Henry and L. McIntosh Sundstrom (eds). N. Y.: Sharpe, 2006. P. 28–54.
- Fish S. M.* *Democracy Derailed in Russia. The Failure of Open Politics*. N. Y.: Cambridge University Press, 2005.
- Gellner E.* *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*. L.: Hamish Hamilton, 2004.
- Henderson S. H.* Selling Civil Society: Western Aid and the Nongovernmental Organisation Sector in Russia // *Comparative Political Studies*. 2002. № 35 (139). P. 139–166.
- Howard M. M.* *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. N. Y.: Cambridge University Press, 2002.
- Makarychev A. S.* Politics, the State, and De-Politicization. Putin Project Reassessed // *Problems of Post-Communism*. 2008. № 55 (5). P. 62–71.
- Policy Resource Centre on HIV/AIDS* Russia's HIV/AIDS Response // <http://hivpolicy.net/topics/?id=40/>.
- Putnam R.* *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Salamon L. M., Sokolowski W. and List R.* *Global Civil Society. An Overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 2003.
- Sapshot R. and Abbot P.* Trust, Confidence and Social Environment in Post-Communist Societies // *Communist and Post-Communist Studies*. 2006. № 39. P. 59–71.
- Sharp S.* The Economic Impact of HIV/AIDS in Russia: Current Trends and Perspectives // *HIV/AIDS in Russia and Eurasia*. Vol. 1 // J. Twigg (Ed.). N. Y.: Palgrave Macmillan, 2006. P. 77–102.
- Stachowiak J. and Perychkina A.* NGOs and HIV in Russia: Lessons from a Unique Case Study // J. Twigg (Ed.). *HIV/AIDS in Russia and Eurasia*. N. Y.: Palgrave Macmillan, 2006. P. 57–76.
- Tarrow S.* *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Taylor B. D.* Law Enforcement and Civil Society in Russia // *Europe-Asia Studies*. 2006. № 58 (2). P. 193–213.
- The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* // <http://www.theglobalfund.org/en/>.

---

Улла Папе  
соискатель докторской степени (PhD candidate)  
Факультета международных отношений и организаций  
Университета Гронинген, Нидерланды  
электронная почта: [u.d.pape@rug.nl](mailto:u.d.pape@rug.nl)  
(Пер. с англ. Я. Кирсанова под ред. Т. Разумовской)

---

Copyright of Journal of Social Policy Studies is the property of Journal of Social Policy Studies and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.