

**И.В.Задорин, Д.Г.Зайцев, И.А.Климов**  
**ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ В РОССИИ: КАРТОГРАФИЯ ПРОБЛЕМ И РЕШЕНИЙ<sup>1</sup>**

**Ключевые слова:** общественные объединения, гражданское участие, мотивация гражданского участия, культура солидарности, коллективное действие, институциональные возможности, гражданское общество, гражданские объединения, гражданские инициативы, институты гражданского участия

**Задорин И.В.**, генеральный директор Исследовательской группы ЦИРКОН, ст.н.сотр. Института социологии РАН

**Климов И.А.** канд. социологических наук, доцент факультета социологии НИУ ВШЭ, ст.н.сотр. Института Социологии РАН

**Зайцев Д.Г.**, кандидат политических наук, доцент кафедры публичной политики НИУ ВШЭ, руководитель проектов Исследовательской группы ЦИРКОН

## **Основные тенденции развития гражданского участия в России: конкуренция заинтересованных сторон**

В сравнении со странами Европы и Северной Америки в России «третий сектор», очевидно, недостаточно развит. Уровень гражданского участия (общественной активности) в стране остается низким, а в массовом сознании преобладают установки, в целом неблагоприятные для развития гражданских инициатив.

В «третьем секторе» у нас занято всего около 1,1% трудоспособного населения; по разным данным в России действует от 300 до 600 тыс. неправительственных некоммерческих организаций различной направленности и правового статуса<sup>2</sup>, что крайне мало для страны с такой численностью населения. При этом наибольшее место в этом массиве занимают социальные и благотворительные организации; доля и количество общественных (гражданских) и религиозных организаций сокращается.

Сектор не только невелик по своей человеческой «массе», но и маловлиятелен. Согласно опросам представителей НКО, власти и бизнеса, проведенным группой ЦИРКОН в 2007–2008 гг., влияние неправительственных организаций на принятие решений органами власти очень незначительно: средние оценки влияния по различным аспектам колеблются от 0 до 0,9, при том что шкала варьирует от -3 до +3<sup>3</sup>. Опросы ФОМ вскрывают другую сторону проблемы: в 2007 г. 25% россиян признавали, что НКО приносят некоторую пользу (существенную

---

<sup>1</sup> Опубликовано в журнале «Полития», №1 за 2011 год.

<sup>2</sup> См. данные Росстата и Росреестра, а также разработки Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ-ВШЭ (ГРАНС-центр).

<sup>3</sup> ЦИРКОН, 2007.

или не особенно заметную), 19% это отрицали, но главное – 56% затруднились с ответом<sup>4</sup>.

Сектор общественных объединений в России делится на несколько слабо связанных между собой сегментов. Самыми значительными из этих сегментов являются:

- традиционные организации «советского» типа: официальные профсоюзы, женские, ветеранские организации, организации – наследницы комсомола, организации инвалидов;
- НПО, развившиеся при поддержке западных спонсоров в основном в 1990-е годы;
- лояльные, подконтрольные государству организации, возникшие и/или усилившиеся в 2000-е годы;
- «низовые инициативы», начавшие развиваться в последние пять-шесть лет на волне различного рода акций протеста (против монетизации социальных льгот, против строительных организаций, обманывающих дольщиков и пр.) и отличающиеся не очень высокой устойчивостью, эпизодической активностью, слабым уровнем формализации и институционализации.

Такое разделение во многом отражает сложную историю развития «третьего сектора» и российского гражданского общества в последние десятилетия.

Развитие сектора гражданского (общественного) участия в постсоветской России прошло через несколько этапов, в рамках которых доминировали определенные тенденции, оказавшие (и оказывающие) существенное влияние на последующее состояние этой сферы. На наш взгляд, можно выделить четыре таких частично накладывающихся друг на друга этапа и четыре связанных с ними фактора-тенденции.

1. *Создание («выращивание») российских НПО при масштабной внешней поддержке.* Основным положительным результатом этого этапа, пришедшегося на 1990-е – начало 2000-х годов, стал трансфер в Россию технологий и практик работы в некоммерческом секторе, навыков проектной деятельности, опыта успешных организаций в других странах. В России выросло поколение молодых (30–40 лет) активистов НКО, которые хорошо разбираются в современных методах управления и планирования в некоммерческом секторе и способны разговаривать со своими западными партнерами «на одном языке». Но были и определенные разочарования. Отдача от вложенных ресурсов оказалась очень невысокой. Многие получатели помощи так и не смогли создать устойчивые структуры, которые были бы в состоянии функционировать без иностранной поддержки (одна из причин – ориентация на краткосрочные выгоды от сотрудничества с донорами, а не на долгосрочные цели развития организации; упор на выстраивание отношений со спонсорами, а не на работу с местными инициативами). Одновременно остро встала проблема различий в приоритетах и ценностях значительной части российских активистов и западных доноров и возникновения «ложных стимулов», побуждавших НКО заниматься не общественно-значимыми проблемами, а темами, интересными для спонсоров. В последние годы влияние иностранных

---

<sup>4</sup> Климова, 2007.

стейкхолдеров на формирование гражданского общества России резко снизилось (не без «усилий» со стороны других стейкхолдеров).

2. *Приход в некоммерческий сектор России спонсорских денег российского бизнеса.* С начала 2000-х годов отчасти под влиянием модной концепции корпоративной социальной ответственности (КСО), отчасти под давлением федеральных и региональных органов власти многие бизнес-структуры стали осуществлять так называемые социальные инвестиции, то есть финансировать определенные общественные инициативы и/или организации, выполняющие функции социальной поддержки и социального обеспечения. Одним из следствий такого поворота стала серьезная зависимость ряда общественных объединений и организаций от бизнеса и его экономических и PR-интересов, зачастую превращающая НКО в инструменты социально-политического влияния компаний, средство создания для них более благоприятной «среды обитания» в регионе присутствия. В самое последнее время, особенно в связи с экономическим кризисом, данная тенденция также существенно ослабла.
3. *Усиление влияния государства на развитие общественной активности в стране.* Эта тенденция возникла в 2004 г. после известных заявлений президента РФ и поначалу проявилась в вытеснении из «третьего сектора» иностранных доноров и иностранных НКО, в которых государственные органы видели (и видят до сих пор) потенциальную угрозу для суверенитета страны. В середине 2000-х годов был принят ряд законов, направленных на ограничение их деятельности. Ужесточение законодательства (в частности, об отчетности и регистрации) затем коснулось и всех остальных НКО. В рамках «упорядочивания» некоммерческого сектора была создана Общественная Палата РФ, призванная стать центром, формирующим и направляющим развитие гражданского общества в стране. Следует признать, что деятельность ОП РФ и связанная с ней президентская Программа поддержки НКО дали существенный импульс общественной активности, правда, вполне определенного, прогосударственного толка, ориентированной на встраивание общественных инициатив в правительственные программы социально-политического и экономического развития.
4. *Становление низовых форм протестной гражданской активности.* Толчком к развитию этой набирающей силу тенденции послужила волна протестов против монетизации социальных льгот, прокатившаяся по стране в 2005 г. Акции протеста 2005 г. привели к появлению новых субъектов действия – координационных советов, союзов, инициативных групп. Большинство из них вскоре распалось, но некоторые выжили и создали сетевые координирующие структуры, в которые включаются и более поздние по своему генезису движения и инициативы. Понемногу складывается целый спектр социальных инициатив – движение жилищного самоуправления (ТСЖ), поселенческие сообщества (ТОС), движения профессиональной солидарности, проблемно-ориентированные движения (автомобилистов, обманутых дольщиков и т.д.). И еще один вариант – регулярная и довольно продолжительная по времени активистская мобилизация в попытке преодолеть отстранение общества от участия в принятии управленческих и политических решений (события последних полутора-двух лет в Калининграде, движение обманутых соинвесторов, байкальская

кампания<sup>5</sup>). Исследования и наблюдения позволяют зафиксировать несколько принципов, лежащих в основе подобного рода низовых форм активности: ориентация на очень конкретные локальные проблемы, самоорганизация, сетевая координация, интегрированность в новые городские слои и сообщества<sup>6</sup>.

При осмыслении нынешнего состояния российского НПО-сектора и перспектив его развития в среднесрочной перспективе необходимо учитывать и такой фактор, как *финансово-экономический кризис 2008–2009 гг.* При том что в условиях кризиса запрос социально незащищенных групп на услуги НКО в целом вырос<sup>7</sup>, одним из последствий кризиса для «третьего сектора» стало сокращение внешнего финансирования (причем как со стороны бизнеса, так и со стороны государственных структур – и российских, и иностранных), что, в свою очередь, не только подтолкнуло общественные организации к поиску новых спонсоров, но и создало у них стимулы для более активного использования энергии рядовых граждан (волонтеров). Вместе с тем, как это всегда бывает в кризисные времена с их нестабильностью и неопределенностью, существенно выросло влияние медиаструктур, особенно через каналы «социальных медиа».

Итак, на протяжении последних полутора десятков лет в формировании и функционировании структур гражданского общества в России наблюдались самые разные тренды – от позитивных до демобилизационных. При этом накапливался опыт (как успешный, так и неудачный) взаимодействия общественных объединений с различного рода заинтересованными сторонами – государством, бизнесом, иностранными субъектами; происходило осмысление объема реальных возможностей для диалога и заявления своих требований. Появился *реальный опыт социального действия* (коллективного и индивидуального) в связи с актуальными проблемами. Практически за каждым из описанных трендов скрывались интересы какого-то определенного класса стейкхолдеров, пытающихся влиять на развитие общественной активности в стране и задавать профильные направления этой активности, порой существенно различающиеся или даже противоположные. Взаимное наложение этих факторов и тенденций и обусловило весьма противоречивое текущее состояние российского гражданского сектора, не поддающееся однозначной оценке. Эта противоречивость находит отражение в весьма острых дискуссиях, касающихся как болезней (проблем) гражданского общества России, так и – тем более – способов их лечения (решений).

## **Картография проблем и проектирование решений**

### **Взаимодействие стейкхолдеров как основа картографирования проблем гражданского участия**

Согласно нашей концепции, всю (или почти всю) проблематику гражданского участия можно описать через специфику взаимодействия основных его субъектов – *гражданских активистов и общественных объединений (ОО)*, не обязательно институционализированных, – с различными заинтересованными сторонами –

---

<sup>5</sup> Рожанский, 2011.

<sup>6</sup> Климов 2008; Клеман, Мирясова, Демидов, 2010.

<sup>7</sup> Подробнее см. ЦИРКОН, 2009.

населением (рядовыми гражданами, «обывателями»), властью и бизнесом. Другими словами, «карту» проблем российского гражданского общества можно представить как совокупность противоречий, возникающих при взаимодействии разных «общественных секторов». Таким образом, мы сознательно уходим от доминирующего в современных исследованиях гражданского общества в постсоветской России акцента на изучении неблагоприятной для его развития «внешней» среды. Многие проблемы гражданского общества имеют корни в самих его структурах, в их способности/неспособности выстраивать отношения с другими социально-политическими акторами.

Базовая схема для картографирования проблем, связанных с участием граждан в процессах обсуждения, выработки и принятия решений, представлена на рис. 1 в виде трех пересекающихся окружностей – полей активности власти, бизнеса и рядовых граждан. На пересечении полей возникает пространство активности ОО («низовых инициатив», координационных структур, более или менее устойчивых объединений как индивидов, так и институциональных акторов гражданского общества).

**Рисунок 1. Поля активности основных стейкхолдеров гражданского сектора России**



Прежде чем приступить к рассмотрению актуальных проблем развития ОО и гражданского участия, сделаем несколько базовых пояснений.

1. Каждый из акторов (граждане, власть, бизнес) в пределах «своего» поля создает структуры, объединения, организации и т.д. Однако нас интересуют в первую очередь те образования, которым вменена функция посредничества между различными участниками социального взаимодействия.
2. Проблемы любого из секторов и любого из участников социального взаимодействия не являются сугубо внутренними, изолированными от внешнего контекста. Эти проблемы распознаются другими акторами, определенным образом интерпретируются и тем самым оказывают влияние

на принятие решений, выбор стратегических целей, а также на характер предпринимаемых действий. Например, несамостоятельность губернатора или мэра по отношению к федеральной власти (случаи Калининграда и Иркутска), будучи осознана жителями региона или города, может стать причиной негативного отношения к нему. Губернатору (мэру) приписываются такие качества, как «чужеродность», «слабость», пренебрежение интересами региона (города) и т.д., что приводит к росту его отчуждения и от граждан, и от местных сообществ, и от местных элит.

3. Проблемы гражданского участия становятся явными и начинают осознаваться сторонами при развитии (интенсификации) межсекторной коммуникации, когда партнерами по взаимодействию оказываются акторы с разным объемом ресурсов, разным социальным и политическим весом.
4. Представители каждого из секторов могут взаимодействовать напрямую и в индивидуальном порядке (власть и бизнес в сферах контроля и налогообложения, власть и граждане в процедуре выборов). Однако они могут и расширять круг участников взаимодействия, используя существующие профильные организации или лидеров «низовых инициатив» и неформальных сообществ в качестве посредников или равноправных партнеров. *В фокусе нашего внимания – гражданское участие коллективных акторов и организованных групп интересов.*

Теперь перейдем к более подробному описанию проблем в отношениях между НКО, властью, бизнесом и гражданами, влияющих на уровень гражданского участия. В основе дальнейшего изложения лежат материалы проекта «Власть и общество в России: проблемы преодоления взаимного отчуждения», осуществленного группой ЦИРКОН в январе-марте 2010 г. при поддержке Агентства США по международному развитию. В ходе реализации проекта в Краснодаре, Перми, Кемерово и Ярославле были проведены несколько экспертных сессий и серия интервью по актуальным проблемам гражданского общества. В качестве экспертов выступали руководители некоммерческих организаций, гражданские активисты, представители власти (как региональной, так и федеральной) и бизнеса, региональные журналисты, пишущие о проблемах НКО, социологи, политологи и юристы. Общее число участников – 120 человек. Кроме того, нами использовались разработки ряда исследовательских организаций, занимавшихся изучением сектора НПО и общественного мнения в 2007–2009 гг., в том числе Фонда «Общественное Мнение», Лаборатории исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ-ВШЭ, Агентства социальной информации, Института неправительственного сектора, Центра «Демос», Института «Коллективное действие» и некоторых других. Были проанализированы также документы и доклады государственных и государственно-общественных органов (правительства РФ, Минэкономразвития, Росспортуризма, Росстата, Общественной палаты РФ). Финальный отчет был представлен грантодателю в марте 2010 г.

### **Трудности и барьеры во взаимоотношениях ОО и граждан**

Трудности и барьеры во взаимоотношениях ОО и граждан обсуждаются меньше, чем, например, политические ограничения, создаваемые государством, но на практике разрыв между ОО и гражданами – возможно, главный

сдерживающий фактор для развития как «третьего сектора», так и гражданского участия.

Влияние, престиж и известность ОО среди населения низки. В опросах ведущих социологических центров, изучающих институциональное доверие (доверие к основным институтам государства, некоммерческого сектора, бизнеса), вопросы о доверии к ОО часто даже не ставятся. Например, опросы ВЦИОМ измеряют только уровень одобрения деятельности профсоюзов – и он оказывается очень невысоким (около 25% одобряющих, причем не одобряющих в полтора раза больше)<sup>8</sup>. По данным Фонда «Общественное Мнение», более двух третей наших соотечественников (67% в 2007 г.) оценивают роль НКО в жизни России как «незначительную» или «никакую»<sup>9</sup>. Согласно исследованию группы ЦИРКОН (2008 г.), только 30% горожан слышали о деятельности НКО в своем городе и меньше 20% способны назвать какую-либо из действующих в нем организаций<sup>10</sup>.

Такое положение дел, по сути, означает *отрыв общественных объединений от своей социальной базы*. Активисты и лидеры ОО часто *не обладают необходимой легитимностью*, чтобы выступать от имени общественных групп, интересы которых они представляют (артикулируют) – например, в отношениях с органами власти.

Руководители и активисты НКО, как правило, осознают эту проблему. В 2008 г., в ходе опроса, проводившегося группой ЦИРКОН, около 78% из них назвали поддержку своей организации гражданами недостаточной<sup>11</sup>. Аналогичные результаты были получены и в повторных опросах 2010 г. Каких-либо эффективных решений этой проблемы пока не предложено. Как следствие, многие организации либо распадаются, либо начинают имитировать социальную поддержку, либо перепрофилируются в узкие «экспертные» организации, а их лидеры переходят в структуры власти, в политику, в бизнес и т.д.

Таким образом, одна из ключевых проблем – отсутствие реальных достижений и трансляции соответствующего опыта; анализ редких исключений (движение жилищного самоуправления в Астрахани<sup>12</sup>) убеждает – это крайне важно. Даже в тех случаях, когда достижения есть, сведения о них не доходят до граждан. Успешный опыт не гарантирует повторения успеха – «репрессивное» государство стремится подавить гражданскую активность, и информация об успешных алгоритмах действий практически не транслируется (исключение составляют лишь отдельные сферы – защита окружающей среды, акции автомобилистов и некоторые другие).

Примером дефицита связей между ОО и гражданами в области, где такая связь крайне необходима, служит деятельность объединений, призванных осуществлять общественный контроль над правоохранительными органами. Положение дел в милиции – одна из тем, по-настоящему волнующих граждан России. В последние годы мы были свидетелями ряда заметных информационных кампаний «снизу», посвященных правоохранительным органам. Характерно, однако, что они развивались почти без участия профильных НКО. Иногда

---

<sup>8</sup> См. ВЦИОМ, 2010

<sup>9</sup> Общероссийский опрос ФОМ, 20–21 октября 2007 г., 1500 человек (<http://bd.fom.ru/report/cat/socium/notcomm/d074324>).

<sup>10</sup> Подробнее о результатах исследования см. АСИ-ЦИРКОН, 2008.

<sup>11</sup> АСИ-ЦИРКОН 2008. См. также: АСИ-ЦИРКОН, 2010.

<sup>12</sup> Клеман, 2008.

инициаторами подобных кампаний выступали активисты ОО, не занимающихся напрямую этой проблематикой (такое случалось довольно редко; пример – кампания «Ремонт милиции»), но гораздо чаще речь шла о стихийных «волнах» в интернете, стимулированных теми или иными событиями (обращения майора А.Дымовского, дело Д.Евсюкова, «приморские партизаны»). Исследование центра «Демос» (2007–2008 гг.) показало, что организации этой направленности, представляя собой пусть небольшой, но высокопрофессиональный, компетентный и хорошо мотивированный сегмент НКО, уделяют мало внимания работе с гражданами (за исключением узких целевых групп, которым оказывается непосредственная помощь)<sup>13</sup>. В результате их деятельность носит «точечный» характер и эффективна лишь на местном уровне. Опыт, навыки и технологии этих организаций остаются неизвестными для подавляющего большинства граждан, хотя те по большей части заинтересованы в такой деятельности и должны были бы ей сочувствовать, а возможно – и помогать.

Уровень профессионализма ОО в России в целом увеличивается, однако эта профессионализация касается в основном навыков управления (в том числе стратегического), фандрайзинга и практик взаимодействия с целевыми группами, тогда как работа с гражданами, PR, привлечение волонтеров по-прежнему являются слабыми местами.

Высказывания экспертов позволили выделить несколько проблем, связанных со слабой известностью и низким престижем ОО.

**1. Непонимание гражданами роли ОО.** Сегодня не просто низок престиж общественной деятельности – отсутствует общий язык гражданского общества, с помощью которого можно было бы формулировать приоритетные задачи и проблемы, определять сферу ответственности ОО, распознавать их деятельность, описывать успехи и неудачи. И самое главное – нет языка самоидентификации: активисты «низовых инициатив» не говорят о себе ни в терминах НПО или НКО, ни в терминах «гражданского общества» и «гражданского участия»<sup>14</sup>.

**2. Низкая мотивация к участию.** Активисты ОО на экспертных сессиях много говорили о трудностях с поиском не только инициативных людей, но и тех, кто просто открыт к участию в общественной деятельности. Эксперты указывали на господство патерналистских установок, неверие в результативность действий, глубокие сомнения в том, что от власти, экономических и политических элит можно чего-то потребовать и добиться выполнения. Довольно распространенным является недоверие к ОО. В его основе лежит целый ряд обстоятельств, но один из главных факторов – низкий уровень межличностного доверия. Особенно слабый интерес к социальной активности проявляет молодежь, которая ориентирована на карьеру и считает общественную деятельность затратной и бесперспективной.

**3. Сложность взаимодействия с «низовыми инициативами».** Значительная часть социальной активности граждан носит слабо формализованный характер: субкультурные движения, локальные досуговые объединения, стихийные протесты. Как следует из собранных материалов, ОО испытывают сложности в установлении связей с внесистемными объединениями. И дело здесь не только и не столько в том, что взаимодействие с подобными объединениями чревато санкциями со стороны правоохранительных органов и

<sup>13</sup> Гражданский контроль, 2008.

<sup>14</sup> О множественности языков гражданской активности, о разнице в языках, которыми пользуются социальные активисты для объяснения того, чем они занимаются и почему, см.: Штейнберг, 2011.



власти, сколько в том, что они крайне неустойчивы и недолговечны. В свою очередь, участники этих объединений, как правило, не ставят перед собой задач оформления, легализации, представительства и сотрудничества. В результате опыт, знания, информационные ресурсы ОО оказываются невостребованными и недоступными для «низовых инициатив».

**4. Недостаток гражданского образования.** Серьезным барьером на пути развития общественной активности является низкая правовая культура российских граждан. Люди не знают своих прав и алгоритмов действий в случае их нарушения, не знают законов и особенностей судебных процедур и чаще всего заранее отказываются от борьбы (в любых ее формах – от судебного разбирательства до политического давления и коллективного действия). Второй компонент проблемы – отсутствие компетенций «социального модератора». Активисты и руководители ОО по большей части относятся к категории «интуитивных лидеров», поскольку людям просто негде приобрести навыки организации совместных действий, навыки переговоров, публичных выступлений, подготовки обращений и т.д.

### **Трудности и барьеры во взаимоотношениях ОО и власти**

Сложности во взаимоотношениях с органами власти порождают целый ряд проблем, связанных с сокращением институциональных возможностей для общественной активности. Это и снижение уровня гражданского участия, и разрушение мотивации к общественной деятельности, и общее недоверие как к власти, так и к институтам гражданского общества. Со своей стороны, данные проблемы чреваты появлением еще более тяжелых: повышением вероятности стихийных акций протеста, гипертрофированным страхом власти перед любыми формами социального недовольства, ростом непрозрачности гражданских инициатив и уходом их в теневую сферу и т.д. В любом случае, это ведет к формированию «кликерной» структуры региональных элит и «кастовой» структуры сообществ.

Материалы экспертных сессий позволяют говорить о трех категориях проблем.

**1. Общие установки власти в отношении ОО.** Несмотря на все разнообразие ситуаций, складывающихся в отдельных регионах, общая закономерность такова: власть стремится контролировать сферу гражданских инициатив и общественных организаций. Приемы контроля варьируют от жесткого противостояния и подавления (например, в Кемеровской области) до вполне успешного сотрудничества. Последнее возникает либо под давлением развитого гражданского общества (Астрахань, Ижевск), либо благодаря программным установкам, принятым на уровне губернатора (например, в Самарской области и Пермском крае). Вклад региональных парламентов и общественных палат в развитие гражданского участия очень ограничен, а нередко – имитационен. Чаще всего эксперты указывали на такие приемы и действия власти, как:

- избирательность поддержки: поддержку оказывают лояльным и «прирученным» («прикормленным») организациям; предпочтение отдается инициативам в социальной сфере, тогда как деятельность и возможности общественно-политических и правозащитных организаций, как правило, ограничиваются; в некоторых случаях эксперты фиксировали втягивание НКО в коррупционные практики власти;

- авторитарный стиль управления: отказ от диалога с общественными объединениями и отчета перед ними; закрытость процессов принятия решений; усиление административно-правовых барьеров; упор на силовые и внеправовые методы давления на ОО; пренебрежение особенностями культурной и локальной идентичности людей (например, ситуация в предолимпийском Сочи, где сталкиваются национально ориентированная «кубанская» и наднациональная «причерноморская» идентичности);
- контроль над информационным полем: власти сокращают возможности для деятельности независимых СМИ, создают проблемы для распространения информации о деятельности ОО, в некоторых случаях организуется информационная блокада или же кампании по диффамации активистов;
- подмена реальной работы ее имитацией, причем имитируется не только взаимодействие, но и сама общественная активность (ликвидация разлива нефти на побережье Азовского моря активистами движения «Наши»); дистанцирование от сложных ситуаций и социальных проблем (акции протеста 2010 г. в Туапсе против строительства нефтеналивного терминала); использование стратегии переадресации ответственности федеральным властям и ведомствам (предолимпийская подготовка в Сочи).

**2. Незрелость форм и принципов взаимодействия.** ОО (в том числе «низовые инициативы») испытывают большие трудности с налаживанием взаимодействия с органами власти. Вводятся жесткие законодательные ограничения; существующие правила и практики регулярно пересматриваются и изменяются. У представителей властных кругов не сформирована мотивация к взаимодействию с ОО, в органах власти отсутствуют компетентные сотрудники, отвечающие за работу с ними. Нет развитых систематических связей, все строится на личных отношениях. Региональные общественные палаты – наиболее развитый переговорный институт – попадают в зависимость от властных и экономических элит. Число переговорных площадок сокращается, их действие оказывается краткосрочным и эпизодическим.

Но ответственность за неэффективность взаимодействия между ОО и властью лежит не только на властных структурах. В некоторых регионах они выстраивают достаточно полезное взаимодействие с теми ОО, которые откликаются на предложения о сотрудничестве и полемике. Однако информация о существовании тех или иных каналов коммуникации зачастую остается невостребованной, а активисты ОО нередко не хотят следовать установленным процедурам (от чего, в свою очередь, зависит легитимность достигнутых договоренностей).

**3. Низкая результативность участия в процессах подготовки и принятия решений.** Эксперты часто говорят о низкой результативности гражданского участия в подготовке и принятии решений в структурах власти. Причем это свойственно не только «сложным», но и вполне «благополучным» регионам. Общие проблемы – незрелость переговорных площадок, а также невстроенность ОО в процессы разработки программ, законов, проектов решений. С одной стороны, власть не стремится быть открытой, с другой – ОО должны доказать свою компетентность, взвешенность своей позиции и целесообразность своего включения в пул гражданских экспертов. В любом случае, «барьеры результативности» обоюдосторонни: слабость и непредставительность ОО соседствуют с неготовностью власти наладить систему «обратной связи» и

признавать в ОО легитимного партнера по переговорам, а неспособность активистов выработать консолидированную позицию – с лоббистскими устремлениями власти и нежеланием учитывать мнение ОО. Эксперты ощущают формальность, выхолащивание взаимодействия, что связано в том числе с отсутствием системы и практики гражданского контроля над ходом выполнения подготовленных программ и решений после окончательного их принятия. Обратные случаи единичны и являются результатом специальных усилий отдельных людей из числа активистов либо представителей власти.

### **Трудности и барьеры во взаимоотношениях ОО и бизнеса**

Бизнес в качестве стейкхолдера для ОО потенциально является очень весомой альтернативой структурам власти. Вместе с тем практика взаимодействия между бизнес-сообществом и гражданскими инициативами формируется крайне медленно<sup>15</sup>. Проблемы во взаимоотношениях бизнеса и ОО отчасти похожи на проблемы самих общественных объединений, а отчасти аналогичны тем, что встают при взаимодействии ОО с властными структурами.

По результатам экспертных сессий мы можем выделить несколько проблемных областей.

**1. Отсутствие мотивации к взаимодействию.** По мнению и активистов ОО, и представителей бизнес-ассоциаций, предприниматели крайне редко мотивированы на участие в общественной деятельности и, как правило, скептически относятся к идее социальной ответственности бизнеса («не понимаю, что такое “социальная ответственность”»; «социальная ответственность – зарабатывать и платить налоги»). Исключение составляют крупные холдинги и корпорации, хотя и здесь не все однозначно. Эксперты-бизнесмены сформулировали два принципиальных вопроса, без ответа на которые невозможно ни построить мотивацию, ни определить приоритетные цели в сфере социальной активности. Вопрос первый: какие требования к власти актуальны для регионального сообщества предпринимателей? Вопрос второй: чем ОО могут быть полезны бизнесу, что они могут ему предложить и что привлекательного (в самом широком смысле) в их предложениях? Ответы на эти вопросы есть, однако бизнес должен сам их найти и принять в качестве базовой установки. Процесс осознания общих и специфических интересов идет, но очень медленно и по большей части в отрыве от ОО.

**2. Проблемы самоорганизации.** Интерес к гражданской активности, к участию в профессиональных объединениях и ассоциациях не сформирован, поэтому региональные сообщества бизнесменов и предпринимателей дискретны и атомизированы. Нет навыков самоорганизации, нет достаточных стимулов к выработке консолидированной позиции по тем или иным вопросам. Бизнесмены предпочитают решать свои проблемы в частном порядке, используя собственные знакомства в среде управленческих элит. Участие в профессиональных ассоциациях рассматривается как «пустая трата времени». Все это приводит к острому дефициту переговорных площадок.

**3. Барьеры в развитии сотрудничества с ОО.** Существенным препятствием на пути двустороннего сотрудничества являются общие установки бизнеса в

---

<sup>15</sup> Об особенностях этого процесса в Пермском крае и Ивановской и Свердловской областях см. *Чурикова, 2007*.

отношении ОО. Во-первых, у бизнеса не вызывает доверия финансовая деятельность ОО. Предприниматели выделяют средства на определенные цели и хотят получить отчет об их использовании. Между тем у большинства ОО нет ни опыта, ни навыков составления финансовых отчетов, а иногда и технических возможностей подготовить их должным образом. Во-вторых, не решен вопрос о характере отношений с ОО: должны ли они строиться по модели «спонсор – получатель», или же речь идет о взаимно ответственном партнерстве? Различия в понимании сути отношений становятся источником серьезных недоразумений. В-третьих, бизнес всегда исчисляет имиджевые, политические и другие риски от сотрудничества с ОО и включения в те или иные проекты. Отсюда – избирательность поддержки и участия. Предприниматели хорошо относятся к проектам помощи детям-сиротам или инвалидам, однако не склонны участвовать в программах реабилитации наркоманов и больных СПИДом (имиджевые риски), равно как и в правозащитных мероприятиях и протестных акциях (политические риски). Их трудно также привлечь к финансированию проектов на территории других городов и районов (риски недобросовестного партнерства). В-четвертых, сказывается разница в позициях и выполняемых функциях. Бизнес стремится быть эффективным, в то время как ОО осуществляют разнообразные социальные миссии, связанные порой с экономически неэффективными затратами.

#### **4. Низкая активность бизнеса в инициировании социальных проектов.**

Социально ориентированные проекты бизнеса, как правило, возникают по инициативе региональной или муниципальной власти. В их основе лежат неформальные соглашения, нередко перерастающие в коррупционные практики, поскольку главными стимулами для участия бизнеса в подобных проектах являются стремление заручиться государственной поддержкой или решить какую-то проблему с помощью чиновников либо желание продемонстрировать лояльность. Кроме того, ввиду отсутствия общественной экспертизы сложных бизнес-проектов их целесообразность и полезность могут оказаться мнимыми.

### **Внутренние проблемы сектора ОО**

Процессы, идущие в секторе гражданских инициатив в последние пять-семь лет, свидетельствуют о разнонаправленной динамике развития ОО, действующих в разных проблемных сферах. Так, деятельность профсоюзов, в особенности независимых, стагнирует или даже деградирует<sup>16</sup>. В свою очередь, ТСЖ, ТОС, движение за жилищные права<sup>17</sup> активно развиваются и осваивают самые разные практики из возможного репертуара действий. Особо выделяются молодежные объединения. В частности, в ряде регионов и муниципалитетов (Самарская и Тверская области, Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Коми, Карелия<sup>18</sup>) получило распространение молодежное волонтерство как разновидность безвозмездной активности, нацеленной на помощь «третьим лицам». На интенсивное развитие этого направления указывает недавно появившаяся практика государственного статистического учета численности добровольцев в общем составе занятого населения. Тем не менее существуют общие для ОО препятствия и трудности.

<sup>16</sup> Клеман, Мирясова, Демидов 2010: 226–292; Бизюков 2011.

<sup>17</sup> Клеман, Мирясова, Демидов 2010: 148–225.

<sup>18</sup> Социальное партнерство 2007; Бодренкова 2008.

**1. Средовые ограничения и проблемы.** Согласно заключению участников экспертных сессий, перед ОО по-прежнему стоит полный набор таких традиционных для них проблем, как слабость материально-технической базы, отсутствие помещений, нехватка кадров, трудности с финансированием, отсутствие собственных СМИ и т.д., что оборачивается систематическим дефицитом или недостаточной развитостью компетенций в соответствующих областях – от умения правильно оформить документы до способности координировать свои действия с действиями актуальных и потенциальных партнеров. Еще одна, тоже традиционная группа проблем – законодательные и правовые ограничения (в частности, в том, что касается проведения референдумов или забастовок), а также формальные и неформальные административные барьеры. Обилие номинальных, существующих лишь на бумаге общественных организаций порождает трудности имиджевого характера (это снижает доверие ко всем ОО) и создает проблемы во взаимоотношениях со стейкхолдерами. Новым является осознание в качестве самостоятельной проблемы неразвитости организационной инфраструктуры и фактического отсутствия партнеров и представительств на территории региона.

**2. Проблемы координации и партнерства.** В течение последних нескольких лет активно развиваются сетевые стратегии координации, появляются информационные и координационные центры. Тем не менее региональные эксперты в один голос говорят о слабом межсекторном и межрегиональном взаимодействии ОО (в том числе гражданских инициатив). На уровне отдельного региона, а тем более региональной столицы эта проблема выглядит менее острой: там так или иначе возникают дискуссионные площадки, образовательные и информационные центры. Однако можно утверждать, что недостаток координации в свою очередь порождает сложности в стратегическом планировании и целеполагании в сфере гражданских инициатив. Обобщая свой собственный опыт и опыт коллег, эксперты признавались, что ощущают неопределенность по базовым вопросам: чего хотят общественные объединения от власти и друг от друга? кто реально заинтересован в деятельности и развитии ОО? Неспособность активистов отразить ситуацию и найти взаимоприемлемые ответы приводит к еще одной проблеме – неспособности выработать консолидированную позицию по целому ряду актуальных для региона сюжетов. Впрочем, у такого положения вещей имеется и другая, более фундаментальная причина: отсутствие опыта формирования коалиций и политической деятельности, а также очень неоднозначное отношение ОО к участию в акциях других общественных объединений и проектах политических партий. Отсюда – довольно распространенная ситуация, когда власти готовы идти на диалог с коалицией ОО или, например, с участниками акций протеста, но стоит только начаться переговоры, как единство социальных активистов рушится.

**3. Проблемы профессионализма и компетентности.** Активисты остро ощущают общий недостаток знаний и профессионализма у лидеров и участников общественных объединений: отсутствие у них гражданского и правового образования, слабую финансовую грамотность, нехватку менеджерских и переговорных навыков, а порой и неспособность выполнять функции социального модератора. В частности, ОО не умеют вовремя привлекать к своей деятельности профессионалов – юристов, социологов, бизнесменов, – заниматься

поиском новых источников финансирования, фиксировать эффект от своей деятельности и ее результативность и т.д.

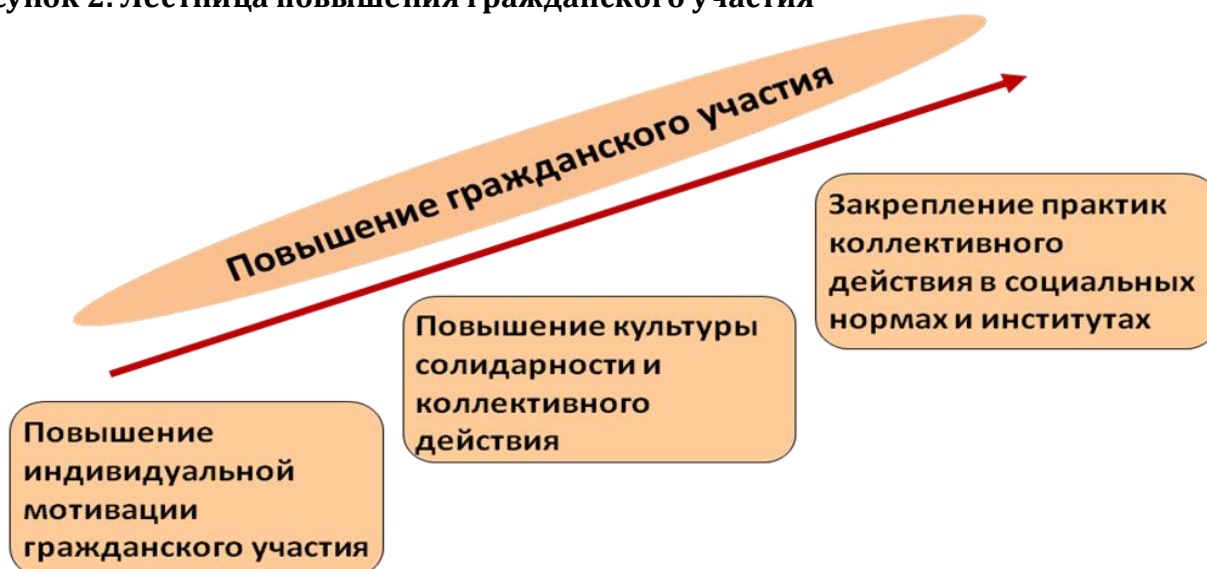
Другая сторона той же проблемы – отсутствие системной саморефлексии. Эксперты говорили, что им крайне не хватает понимания общих тенденций развития общественных объединений, а также ситуации в отдельных секторах; что нет (по крайней мере – в доступности) компетентных специалистов – социологов, юристов, политологов, которые занимались бы систематическим исследованием гражданского общества и могли делать обоснованные обобщения. Один из постоянно звучавших мотивов: «нет критериев оценки развития гражданского общества», по которым можно было бы сравнивать регионы и оценивать усилия власти.

**4. Проблемы участия и рекрутирования.** И эксперты-аналитики, и социальные активисты признавали, что ОО плохо справляются с задачей повышения гражданского участия и дело здесь не только в общей пассивности россиян, но и в собственных недоработках и проблемах общественных объединений. Лидеры ОО поднимали проблему преемственности руководства: если не появится кадровый резерв, из которого могут вырасти новые руководители, будут утрачены и опыт работы, и так долго и трудно создававшиеся ресурсы влияния и механизмы социального взаимодействия. Критически обозначалась проблема неустойчивости мотивации участников общественных объединений. Причин здесь несколько. Во-первых, мотивация активистов зачастую не совпадает с мотивацией социальных групп, на поддержку и участие которых рассчитывают лидеры. Отсюда – несовпадение ожидаемых и предлагаемых форм участия. Во-вторых, ОО с большой историей настороженно относятся к стихийным и протестно настроенным объединениям, опасаясь не только обвинений в «неблагонадежности», но также несерьезности, непрофессионализма «стихийных лидеров».

## **Три вызова развитию гражданского общества и гражданского участия – три класса задач**

Анализ совокупности проблем гражданского общества, связанных с взаимодействием общественных объединений граждан с другими субъектами гражданского процесса, позволяет выделить три главных вызова, три самые приоритетные, на наш взгляд, проблемы развития гражданского общества в России. Эти три проблемы образуют своеобразную лестницу, по которой следует подниматься гражданскому обществу страны. На первой ступени этой лестницы – конкретный индивид с его мотивациями, установками и ориентациями на гражданское участие; следующая ступень – это гражданское участие на уровне социальных групп, групп по интересам, коллективного действия; наконец, последняя ступень – институционализированные формы гражданского участия и коллективного действия, закрепление этого участия в нормативных практиках. Продвигаясь по этой своеобразной «лестнице» (см. рис. 2), мы можем говорить о проблемах гражданского участия с точки зрения индивида, группы и институтов.

Рисунок 2. Лестница повышения гражданского участия



Исходя из предложенной схемы, можно сформулировать три класса задач, от решения которых зависит успех развития гражданского общества в России.

**Первый класс задач – повышение мотивационной готовности индивидов к общественной активности** (эмоциональное и психологическое подтверждение такой готовности, формирование реальных общественных потребностей и интереса к общественной активности, определение ее значения и смысла, целеполагание и т.д.). Описывая социальные процессы, происходившие в 1990-е годы в странах Восточной Европы и России, социологи отмечали, что радикальные трансформации сильнее всего сказались на состоянии культурной среды коллективного действия. Люди утрачивают желание объединяться ради общественно полезных целей; ценности альтруистической солидарности вытесняются ценностями выживания и личного благополучия. Сравнительно редкие гражданские инициативы и успешно действующие общественные движения (ТСЖ, экологи, фермеры) существуют в «безвоздушном пространстве» общественного отчуждения: ни поддержки, ни осуждения, ни интереса. Очевидно, что это один из наиболее существенных барьеров на пути развития гражданского участия. Данные исследований и опросов фиксируют громадный разрыв между реальным и потенциальным уровнями вовлеченности в деятельность НКО – 2–3% имеющих опыт участия в ней и 20–25% допускающих для себя такую возможность. Безусловно, люди переоценивают свою готовность к коллективному действию, тем не менее возможности для развития далеко не исчерпаны.

**Второй класс задач – развитие культуры солидарности и накопление опыта коллективных действий.** Участие людей в коллективном действии представляет собой вызов их способности к групповой работе, к осознанию себя в качестве члена сообщества, группы и требует целого ряда практических навыков – навыков организации и ведения дискуссии, достижения и подтверждения консенсуса, выдвижения тех, кто будет представлять общегрупповые интересы, и т.д. В обобщенном виде задача сводится к формированию *полноценной групповой субъектности* – подкрепленной ресурсами способности действовать для достижения своих целей, устанавливать правила в определенной сфере

социальных отношений и самому следовать этим правилам<sup>19</sup>. Такая постановка проблемы подсказывает, что приоритетами должны стать мероприятия, направленные на повышение культуры солидарности (способности членов сообщества брать на себя ответственность за его существование), на преодоление оторванности социальных активистов от населения, а также на повышение культуры представительства, партнерства и кооперации. Без решения этих задач невозможны никакие устойчивые и успешные низовые инициативы.

**Третий класс задач – закрепление практики коллективных действий в законах, придание ей устойчивых институциональных форм.** Как показывают исследования, на начальном этапе общественные объединения всегда сталкиваются с ригидностью сложившихся политических, административных и бизнес-структур. Однако по мере организационного развития, мобилизации ресурсов и накопления опыта гражданского участия усиливается трансформирующее влияние ОО на институциональную структуру общества. Развитые формы гражданского участия станут возможными лишь в том случае, если, наряду с вертикальными, иерархическими отношениями господства/подчинения, между населением с властью установятся и горизонтальные, диалоговые отношения, построенные на фундаменте закона и права. От этого зависит *диалогоспособность* социальных акторов (от отдельных индивидов и социальных движений до институциональных игроков), их готовность к конструктивному взаимодействию. Отказ от институциональных форм взаимодействия и сотрудничества ведет к воспроизводящемуся отчуждению, что означает предрасположенность системы к манипуляции людьми, незаинтересованность ее в их «компетентном участии», с одной стороны, и состояние депривации, зависимости, неприятия индивидом существующих условий, при которых результаты его действий находятся вне пределов его собственного понимания и контроля, – с другой.

Мы полагаем, что эти задачи вполне решаемы при согласованных действиях всех участников процесса, и, прежде всего, самих граждан России.

## **Библиография**

1. **АСИ-ЦИРКОН, 2008.** Общественная поддержка НКО в российских регионах: проблемы и перспективы // *Отчетные материалы проекта* (<http://www.zircon.ru/upload/File/russian/publication/4/080702.zip>).
2. **Бизюков П.В., 2011.** Изменились ли институциональные практики трудовых протестов с 1989 года? // Пугачева М. (ред.) *Пути России. Будущее как культура: прогнозы, репрезентации, сценарии.* – М.
3. **Бодренкова Г.П., 2008.** Развитие механизмов системной поддержки добровольчества. Опыт регионов и муниципалитетов // Шадрин А.Е. (ред.) *Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия.* – М.
4. **Гражданский контроль за деятельностью правоохранительных органов. 2008** (<http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/news/1201713673>).
5. **Клеман К., 2008.** От обывателя к активисту (на примере движения жилищного самоуправления в Астрахани) // Петренко Е.С. (ред.) *Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры.* – М.

---

<sup>19</sup> Климов, 2006.



6. **Клеман К., Мирясова О., Демидов А. 2010.** От обывателей к активистам. Зарождающиеся социальные движения в современной России. – М.
7. **Климов И.А., 2006.** Респонсивность власти как баланс суверенитета и социальной поддержки // *Социологический журнал*. № 3–4.
8. **Климов И.А., 2008.** Перманентный бунт: реформа социальных льгот 2004-2005 годов и новые формы протестной активности // Петренко Е.С. (ред.) *Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры*. – М.
9. **Климова С.Г., 2007.** Некоммерческие организации: осведомленность и отношение (<http://bd.fom.ru/report/cat/socium/notcomm/d074324>).
10. **АСИ-ЦИРКОН, 2010.** Общественная поддержка НКО в российских регионах: проблемы и перспективы (вторая волна). 2010 // *Презентация предварительных результатов исследования на круглом столе «НКО и люди: появилась ли взаимность?»*. Общественная палата РФ. 09.07 (<http://www.zircon.ru/upload/File/russian/publication/4/100709.zip>).
11. **ВЦИОМ, 2010.** Одобрение деятельности общественных институтов. *Опросы ВЦИОМ по репрезентативной общероссийской выборке, 1600 человек*. (<http://wciom.ru/index.php?id=173>).
12. **Рожанский М., 2011.** Легитимное общественное сопротивление: случай Байкальского движения // Пугачева М. (ред.). *Пути России. Будущее как культура: прогнозы, репрезентации, сценарии*. – М.
13. **Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: Практика межсекторного взаимодействия. 2007.** – М.
14. **ЦИРКОН, 2007.** «Третий сектор» России: оценка влиятельности. *Аналитический отчет по результатам опроса представителей НКО, власти и бизнеса. 2007–2008* (<http://www.zircon.ru/upload/File/russian/publication/4/080329.pdf>).
15. **ЦИРКОН, 2009.** «НКО в ситуации экономического кризиса» (<http://www.zircon.ru/upload/File/russian/publication/4/090603.zip>; <http://www.zircon.ru/upload/File/russian/publication/4/091009.zip>).
16. **Чирикова А.Е. 2007.** Взаимодействие власти и бизнеса в реализации социальной политики: региональная проекция. – М.
17. **Штейнберг И. 2011.** Языки мобилизации и демобилизации гражданского общества // Пугачева М. (ред.) *Пути России. Будущее как культура: прогнозы, репрезентации, сценарии*. – М.