



# **ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО В РОССИИ: РАЗВИТИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ**

**ФРАГМЕНТЫ ДОКЛАДА**

## КОММЕНТАРИЙ

Настоящий документ представляет собой фрагмент аналитического доклада, подготовленного по итогам исследовательского проекта **«Власть и общество в России: развитие взаимодействия и повышение эффективности гражданского участия»**. Проект реализован Исследовательской группой ЦИРКОН в январе-марте 2010 года при финансовой поддержке Агентства по международному развитию США (US AID).

Целью проекта являлся анализ проблем развития гражданского участия в России с выходом на рекомендации конкретных действий различным лицам, структурам и группам «стейкхолдеров», заинтересованным в повышении уровня гражданского участия. Основной акцент сделан на разработку конкретных программных действий по развитию российского гражданского общества для такого субъекта как «международные фонды». Авторы исследования предполагают, что подобные «карты действий» в отношении гражданского общества России могут быть разработаны и для других «стейкхолдеров» (прежде всего, структур власти и бизнеса).

Фрагмент представляет собой несколько разделов доклада, незначительно адаптированные для внешнего читателя.

Авторский коллектив: Задорин И.В. (руководитель проекта), Грешнова Е.В., Зайцев Д.Г., Климов И.А., Титков А.А.

### 3. Основные проблемы развития гражданского участия

Основным барьером для развития гражданского участия является *несформированная мотивация людей к общественной активности*. Отчуждение проявляется как на эмоциональном уровне (равнодушие, усталость), так и на содержательном: неверие в успех, несовпадение представлений об общем интересе, недоверие и власти, и социальным активистам. К этому добавляется отсутствие опыта совместных действий, опыта выстраивания договоренностей, определения целей и средств для их достижения. Приоритетным направлением мы считаем именно работу с мотивацией. Два других направления – развитие культуры коллективного действия и улучшение институциональных условий гражданского участия – важны, но имеют вспомогательное значение. Задача мероприятий по этим двум направлениям состоит в том, чтобы подхватывать низовые инициативы, помогать им сделаться устойчивыми и способствовать повышению их результативности и эффективности.

#### 3.1. Проблемы, вызовы развитию гражданского общества и гражданского участия

Спектр «вызовов» развитию гражданского общества и гражданского участия обширен. Наши рекомендации и наш выбор тех или иных компонентов проблемной ситуации, на которых следует сфокусироваться, основаны на нескольких соображениях.

1. Отдавать предпочтение следует тем «вызовам» гражданскому участию, которые не приведут к прямому конфликтному столкновению со структурами власти из-за несовпадения интересов или же принципов действия и программы.
2. Мы выделяем те проблемы, в отношении которых практически никто из действующих акторов не ведет систематической деятельности: не разрабатывают стимулирующую политику, не формулируют программные задачи, не формируют программу мероприятий и практических действий. В первую очередь это касается проблемы мотивации людей к гражданскому участию, и проблемы повышения культуры коллективного действия. Причина такой ситуации кроется либо в отсутствии интереса и стратегического понимания важности этих проблем (структуры государственной власти, отчасти - бизнес), либо в ограниченности ресурсов и недостатке опыта и квалификации (НПО).
3. Мы ориентируемся на вычленение «ключевых» проблем, то есть таких, которые связаны взаимозависимостью с целым рядом следствий, конкретных проявлений, проблем более частного характера; ориентируемся на те из них, работа с которыми улучшит ситуацию в определенном сегменте в сфере гражданского участия.
4. Мы предлагаем аналитически различать два больших класса проблем - «вызовов» гражданскому участию: социально-психологические (субъективные) проблемы гражданского участия и улучшение институциональных условий для него. Признавая их реальную взаимозависимость и переплетенность, такое различение поможет сформировать систему более точно сфокусированных действий.

Многообразие барьеров и проблем можно классифицировать по трем основаниям. **Первый класс проблем — проблемы мотивации**, т.е. те, которые связаны с различными компонентами мотивационной готовности к действию: эмоциональное и психологическое подтверждение, потребности, сформированность интереса, понимание цели, значения и смыслы, приписываемые действию и т.д. Социологи, описывая социальные процессы 90-х годов, происходившие в странах Восточной Европы и России, отмечали, что радикальные трансформации сильнее всего сказались на

состоянии «культурной среды коллективного агентства». Люди утрачивают желание и возможность объединяться ради общественно полезных целей; ценность выживания, сохранения личного благополучия и благополучия своей семьи вытесняют ценности коллективного действия и альтруистической солидарности. Сравнительно редкие примеры гражданских инициатив и успешно действующих общественных движений (ТСЖ, экологи, фермеры) существуют в «безвоздушной среде» общественного отчуждения: ни поддержки, ни осуждения, ни интереса. Очевидно, что это один из наиболее существенных барьеров для развития гражданского участия. Данные исследований и опросов фиксируют существенный разрыв между реальным и потенциальным уровнями вовлеченности в деятельность НПО – (2-3% имеющих опыт участия и 20-25% допускающих для себя такую возможность). Безусловно, люди переоценивают свою готовность к действию, тем не менее, возможности для развития далеко не исчерпаны.

**Второй класс проблем – развитие культуры 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, а также к целому ряду практических навыков – организации и ведения дискуссии, к достижению и подтверждению консенсуса, к выдвижению представителей общегрупповых интересов и т.д. В обобщенном виде задача сводится к формированию *полноценной групповой субъектности* – подтвержденной ресурсами способности действовать для достижения своих целей, способности устанавливать правила в определенной сфере социальных отношений и способности самому следовать этим правилам. Такая постановка проблемы подсказывает, что приоритетами должны стать мероприятия, направленные на повышение культуры солидарности (способности членов сообщества, группы брать на себя ответственность за существование группы), к преодолению оторванности социальных активистов от населения, а также к повышению культуры представительства, партнерства и кооперации. Без этих навыков невозможно устойчивое существование и успешная деятельность возникающих низовых инициатив.

**Третий класс проблем – институциональные,** т.е. такие, которые связаны либо с отсутствием возможностей для гражданского участия, либо неадекватной структурой имеющихся возможностей, не способствующей абсорбированию социальной активности в систему существующих социальных (в т.ч. и государственных) институтов. Как показывают исследования общественных движений, на начальном этапе социальные движения всегда сталкиваются с ригидностью существующих политических, административных и бизнес-структур. Однако по мере организационного развития, мобилизации ресурсов и накопления опыта гражданского участия усиливается их трансформирующее влияние на институциональную структуру общества. Разнообразные формы гражданского участия возможны лишь в том случае, если у населения с властью устанавливаются не только вертикальные, иерархические отношения господства/подчинения, но и формируется режим горизонтальных, диалоговых отношений, построенных на фундаменте закона и права. От этого зависит *диалогоспособность* разных социальных акторов (от отдельных индивидов и социальных движений до институциональных игроков), их готовность к конструктивным формам взаимодействия. Если граждане отказываются от институциональных форм взаимодействия и сотрудничества, это приводит к воспроизводимому отчуждению. Это означает, с одной стороны, предрасположенность системы манипулировать людьми, не заботясь об их «компетентном участии», а с другой, - состояние депривации, зависимости, неприятия индивидом условий, при

которых результаты его действия находятся вне пределов его собственного понимания и контроля.

Ситуация каждого из участников социального взаимодействия (власть, граждане, бизнес, НПО) характеризуется своим набором проблем и барьеров гражданского участия в рамках каждого класса проблем. Далее мы сформулируем некоторые из них, которые, по нашему мнению, могут стать приоритетными направлениями работы.

1. В рамках направления *«Повышение мотивации гражданского участия»* для основных участников социального взаимодействия могут быть обозначены следующие «вызовы» развития:

1.1. Повышение доверия к НПО со стороны граждан, а также их веры в успешность гражданской активности.

1.2. Преодоление страха перед гражданскими инициативами, существующего у власти, а также их неумения выстраивать с НПО систематическую работу.

1.3. Преодоление изолированности и отчуждения бизнеса от сектора НПО, содействовать развитию компетентного понимания выгод социального партнерства, повышать привлекательность для граждан тех социально значимых проектов, которые реализует бизнес.

2. В рамках направления *«Повышение культуры коллективного действия»* мы выделяем несколько остро стоящих задач.

2.1. Повышение культуры солидарности, преодоление оторванности социальных активистов от населения.

2.2. Повышение культуры представительства, партнерства и кооперации.

2.3. Повышение «социальной полноты бизнеса» - интегрированности бизнес-сообщества в практики социального партнерства и кооперации, развитие новых форм и практик бизнес-деятельности.

3. В рамках направления *«Улучшение институциональных условий гражданского участия»* мы определяем следующие «вызовы» развития для основных участников социального взаимодействия:

2.1. Развитие инфраструктуры гражданского образования, повышение уровня гражданско-правовой культуры.

2.2. Повышение уровня «респонсивности» власти, создание норм, правил и механизмов взаимодействия с НПО.

2.3. Развитие форм и принципов взаимодействия бизнеса с НПО.

Отдельно следует указать на еще одну проблемную область и традиционно важную сферу приложения усилий. Это *повышение профессионализма лидеров и участников НПО* в таких областях, как менеджмент социальных проектов, навыки социального модератора, финансовая и организационная компетентность, работа в публичной сфере и взаимодействие со СМИ, навыки поиска информации, в т.ч. о грантовой поддержке и тендерах.

Каждое из направлений может быть раскрыто через комплекс конкретных мероприятий. Далее в виде программных задач мы обозначим типы таких мероприятий. Однако прежде стоит общие рекомендации к разработке программной стратегии.

1. На наш взгляд, действие программы следует сфокусировать на региональном и локальном уровне. Более узкий вариант — сосредоточиться на нескольких, особо отобранных регионах и проводить в них систематическую работу, вовлекая в действие программы всех участников по всем актуальным направлениям. Одновременно есть смысл отказаться от стимулирования изменений в общероссийском масштабе.

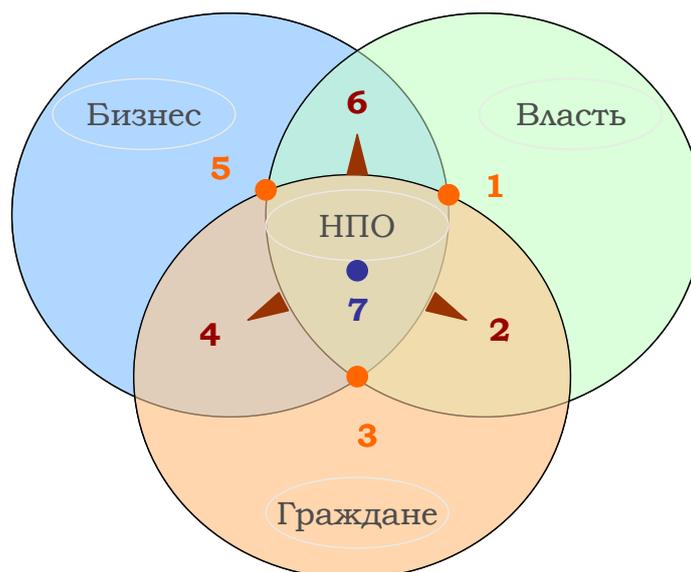
2. Следует ориентироваться на тот тип НПО, которые имеют потенциал территориального представительства: ТСЖ, ТОС, фонды местных сообществ. Актуальная задача — стимулировать возникновение координационных и информационных структур.
3. Развивать программы по повышению профессионализма и развитию компетентностей лидеров и участников НПО. Особый упор следует делать на освоении ресурсов интернет-технологий.
4. Крайне необходимы молодежные программы, ориентированные на вовлечение молодежи в общественную деятельность. В этой сфере препятствием являются а) распространение имитационных форм молодежной активности, б) заинтересованность власти в создании лояльных и управляемых молодежных движений. Это означает, что при разработке стратегии и программы действий следует ориентироваться на содействие «конструктивным» формам гражданского участия, в которых местные власти увидят не угрозу своему суверенитету, а пользу и установку на сотрудничество с ними. Например — развитие волонтерства как разновидности «помогающего поведения». В этой тематической рамке три класса задач — развитие мотивации, повышение культуры коллективного действия и развитие институциональных возможностей предстают как серия частных направлений: а) обучение активистов, б) формирование ассоциаций, в) повышение привлекательности, престижа волонтерских центров, г) внедрение волонтерской активности в структуру деятельности образовательных учреждений, д) дополнение волонтерской деятельности образовательными элементами (навыки, которые пригодятся в самостоятельной жизни, развитие связей, опыт социального модерирования, переговоров, ведения дискуссии), е) демонстрация индивидуальной полезности волонтерства - помимо общественного признания.

## **3.2. Механизмы решения проблем гражданского участия**

### **3.2.1 Общие положения**

Схематическое изображение проблем, с которыми сталкиваются НПО и которые характеризуют общую ситуацию в сфере общественных объединений и гражданского участия, является также инструментом описания структуры возможностей для повышения гражданского участия. На пересечении полей «Власть», «Бизнес», «Граждане» и в секторе «НПО» можно выделить два типа узловых точек (Рисунок 2). Первый тип связан с практиками взаимодействия НПО и акторов из «соседнего» сегмента. НПО взаимодействуют с властью (точка 1), с гражданами (точка 3), с бизнесом (точка 5) и сталкиваются с проблемами одного типа: отсутствие устойчивых возможностей и действенных механизмов для построения диалога, несформированность принципов коммуникации, которая не приводила бы к конфликтам и дискриминации одного из участников, отсутствие мотивации к диалогу и совместной деятельности.

Рисунок 2.



Второй тип узловых точек связан с практиками посредничества, в которых НПО участвуют наряду с представителями других сегментов. Для различных типов НПО естественно быть посредником между властью и гражданами (точка 2), между гражданами и бизнесом (точка 4), между бизнесом и властью (точка 6). В этих узловых точках локализуются проблемы посредничества: НПО не представляют никакой целевой группы, только самих себя; НПО не имеют возможности развивать площадки для публичных дискуссий и диалога, не пользуются доверием представителей разных сегментов и поэтому не могут содействовать согласованию частных и публичных интересов. В значительной мере все эти проблемы связаны с низким уровнем профессионализма социальных активистов, недостатком гражданского образования, фрагментарностью опыта и компетентности НПО (точка 7).

Узловые точки проблем представляют собой систему «вызовов», барьеров к повышению уровня и качества социальной активности. В самом общем виде мы выделяем семь программных принципов, на основании которых следует развивать механизмы решения проблем гражданского участия.

1. Рефлексивное использование возможностей формальных государственных институтов.
2. Развитие публичного диалога.
3. Вовлечение граждан, развитие мотивации гражданского участия.
4. Реализация социально значимых проектов.
5. Формирование социальной ответственности бизнеса как нормы профессиональной деятельности.
6. Создание устойчивых механизмов согласования частных и публичных интересов.
7. Повышение профессионализма и компетентности участников НКО и общественных объединений.

### 3.2.2. Конкретные механизмы

#### Использование возможностей государственных институтов

Стратегические задачи в рамках этого направления (взаимодействие с госструктурами) – содействие институционализации общественных инициатив, их включения в те формы взаимодействия с властью, которые предлагаются самими государственными и муниципальными структурами, региональными представительствами ведомств.

Возможности, которые предоставляются государственными институтами, требуют знаний, информационной включенности, опыта взаимодействия и совместного участия в разного рода проектах. Овладение этими возможностями и их использование НПО в структурах госуправления преобразуется в своего рода «сигнал о готовности» к сотрудничеству, готовности включиться в те или иные программы.

Механизмы:

- Оформление прохождения формальной регистрации в качестве НПО.
- Участие в работе согласительных комиссий, общественных советов при тех или иных госструктурах, работа в иных совещательных и консультативных структурах.
- Участие в общественных слушаниях, разработке предложений в региональное законодательство.
- Установление контактов и включение в работу региональных Общественных палат.
- Мониторинг грантовых конкурсов и программ, которые предполагают взаимодействие с НПО.
- Экспертная деятельность по профилю своей организации.
- Вхождение в депутатский корпус, участие в местных выборах, вхождение активистов в структуры власти.

#### Развитие публичного диалога

Стратегические задачи в рамках этого направления (посредничество между властью и гражданами) – содействие развитию НПО в качестве эффективного посредника между гражданами и структурами власти. В данном случае задача имеет три измерения: выстраивание каналов публичного взаимодействия, обеспечение социальной поддержки собственным инициативам, организация обратной связи относительно дел, действий и достижений.

Механизмы:

- Систематический сбор профильной информации и налаживание механизмов обмена информацией.
- Установление контактов с существующими информационно-координационными центрами.
- Работа по объединению близких НПО и низовых инициатив, создание координационных центров.
- Формирование у активистов и участников навыков поиска информации, координации действий, продвижения проектов в публичной сфере.
- Налаживание контактов со СМИ, создание и коллективная поддержка собственных СМИ.
- Создавать совместно с представителями госструктур диалоговые площадки.
- Участие в общероссийских проектах и грантовых программах, участие в крупных межрегиональных проектах.

- Привлекать представителей власти, сотрудников соответствующих ведомств в качестве экспертов при разработке социальных проектов, программ, конкурсов и т.д.

### **Вовлечение граждан**

Стратегические задачи в рамках этого направления (взаимодействие со своими целевыми группами и жителями региона) – обеспечение социальной поддержки собственным программам и инициативам. В первую очередь это должно затрагивать целевые группы, но кроме того – по возможности выходить за их рамки, стимулируя интерес, по возможности – участие и одновременно – получая информацию об актуальных социальных проблемах.

Механизмы:

- Мониторинг общественных инициатив, общественных настроений, социальных проблем, изучение мотивации, установление контактов с появляющимися активистами и лидерами «низовых» форм социальной активности.
- Вовлечение граждан посредством исследований, посвященных актуальным проблемам жителей, города, региона.
- Развитие гражданского образования.
- Создание общественно значимых проектов и рекрутирование в них жителей региона.
- Стимулирование практики волонтерства – через создание проектов на образовательных площадках — школы, вузы.
- Работа по повышению престижа общественной деятельности, демонстрация опыта позитивных достижений.

### **Реализация социально значимых проектов**

Стратегические задачи в рамках этого направления (посредничество между бизнес-структурами и жителями региона, целевыми группами) – не только развитие контактов с предпринимательскими кругами, но также и формирование обоснованного доверия к собственной деятельности и к ее эффективности, результативности. Одновременно нужно ориентироваться на вовлечение целевых групп в совместные мероприятия и проекты.

Механизмы:

- Переговоры с бизнесом по тематике волонтерства, разработка собственных форм и освоение опыта по участию бизнеса в волонтерской деятельности (например, предоставление сотрудникам возможности волонтерской деятельности на рабочем месте, встраивание волонтеров в профессиональную деятельность предпринимателей).
- Развитие возможностей представительств на территории региона.

### **Формирование социальной ответственности бизнеса**

Стратегические задачи в рамках этого направления (взаимодействие с предпринимателями и бизнес-структурами и жителями региона, целевыми группами) – не только развитие контактов с предпринимательскими кругами и повышения прозрачности собственной деятельности для бизнеса, но также и стимулирование процессов самоорганизации внутри бизнес-сообщества.

Механизмы:

- Стимулирование процессов самоорганизации внутри бизнес-сообщества, включение заинтересованных предпринимателей в информационную, координационную и проектную деятельность НКО.
- Распространение практики социальной отчетности бизнеса.
- Привлечение предпринимателей и представителей бизнеса в качестве экспертов при разработке социальных проектов, программ, предложений в органы власти и т.д.
- Привлечение предпринимателей и представителей бизнеса в качестве консультантов при разработке управленческой и финансовой части мероприятий и проектов.

### **Согласование частных и публичных интересов**

Стратегические задачи в рамках этого направления (посредничество между бизнес-структурами и структурами госуправления) – участие в процессе согласования интересов, разработке программ и их комплексной экспертизе, развитие межсекторного взаимодействия

Механизмы:

- Стимулирование процессов самоорганизации внутри бизнес-сообщества.
- Участие в профильных проектах, инициированных властью и бизнес-сообществом (например, антикоррупционные программы).
- Участие в разработке предложений в региональное законодательство.

### **Повышение профессионализма и компетентности участников НКО и общественных объединений**

Стратегические задачи в рамках этого направления – повышение профессионального уровня работы, повышение уровня компетентности активистов и лидеров НПО.

Механизмы:

- привлечение профессионалов для реализации проектов, для консультаций (социологи, юристы, экономисты, экологи).
- образование активистов по необходимым специальностям, в необходимом объеме и под конкретные задачи: финансовая деятельность, юридическая подготовка, социологические знания, менеджмент и т.д.
- перенимать зарубежный опыт, участвовать в информационном обмене с другими структурами.
- развивать практику обращения в суды,
- стимулировать проведение социологических исследований и опросов в качестве формы гражданского участия.

## **4. Деятельность потенциальных партнеров (международных и российских фондов) по повышению гражданского участия**

Деятельность потенциальных партнеров, стимулирующая гражданскую активность, должна быть направлена на то, чтобы уменьшить влияние факторов, сдерживающих развитие гражданского участия, создающих барьеры для межсекторной коммуникации и взаимодействия.

Напомним, мы выделяем три базовых направления в «дереве проблем и решений»:

1. Повышение *мотивации* гражданского участия.
2. Развитие *культуры коллективного действия*.
3. Улучшение *институциональных условий* гражданского участия.

Далее в рамках каждого из направлений мы определим ключевые проблемы (они же — точки роста) и предложим ряд возможных мероприятий.

#### **4.1. Стимулирующие действия в рамках направления «Повышение мотивации гражданского участия»**

Для повышения мотивации гражданского участия можно предложить ряд мероприятий и действий, отвечающие на актуальную для каждого типа акторов ситуацию.

##### **4.1.1. Повышение доверия к НПО со стороны граждан, а также их веры в успешность гражданской активности**

А) Проведение *информационных кампаний*, распространяющих успешный опыт социально значимых проектов, низовых гражданских инициатив, налаживание взаимодействия со СМИ.

- *Кампании стимулирования*: региональные конкурсы для журналистов и любых других авторов, освещающих реализацию социально значимых проектов, а также социальных инициатив, кооперации, самоорганизации, успешного решения проблем, достижения целей, сотрудничества с властью, ведомствами, бизнесом.
- *Кампании ценностей*: поддержка кампаний социальной рекламы, стимулирующей вовлечение граждан в общественные инициативы.
- *Кампании публичного продвижения*: поддержка продвижения результатов реализованных общественно значимых проектов в публичном пространстве (конференции, пресс-конференции, слушания, подготовка изданий).
- *Кампании IT-продвижения*: поддержка на конкурсной интернет-сайтов, форумов, специализированных сетей и площадок по развитию гражданских инициатив, по информированию пользователей.
- *Кампании поддержки*: поддержка существующей региональной/федеральной информационной инфраструктуры (в частности, Агентства социальной информации, Института «Коллективное Действие» и аналогичных).

Б) Разработка и реализация *общественно значимых проектов с обязательным условием вовлечения жителей* на локальном уровне. Тематическая направленность проектов – самая широкая (улучшение среды проживания на региональном, местном уровне, повышение правовой, социальной защищенности граждан и т.д.). Цель - развитие самоорганизации, кооперации на региональном, местном уровне.

- *Вовлекающие проекты*: предоставление грантов для НПО под проекты, предусматривающих прямое изучение мнений жителей и вовлечение граждан в проекты.
- *Кооперативные проекты*: стимулирование кооперацию отдельных индивидов для решения актуальных для них проблем, реализацию объединяющих идей.
- *Индивидуальные проекты*: стимулирование индивидуальной активности граждан по реализации своих идей, направленной на формирование сообществ и включение их в информационное поле НПО.

- *Стимулирование мобильности*: предоставление грантов для участников низовых объединений, активистов НПО, предполагающих краткосрочные поездки для обмена опытом и получения знаний в сфере гражданского образования. Предусмотреть повторные гранты для поддержки социальных сетей, возникших в результате мобильности активистов.

В) Поддержка *исследований общественного мнения, проводимых по инициативе НПО* – самостоятельно или с привлечением научного сообщества, в том числе экспертов – социологов. Исследования должны быть направлены на выявление значимых для граждан проблем местного уровня, определение приоритетов граждан в развитии города, района. Результаты исследований должны не только сообщаться гражданам (в СМИ), местным, региональным органам власти, но также использоваться самими НПО - быть материалом для разработки общественно значимых проектов и использоваться для оценки успешности реализуемых проектов.

Г) Организация, поддержка *программ гражданского образования* по проведению конкурсов социальных проектов, гражданских инициатив.

#### **4.1.2. Преодоление страха, существующего у власти перед гражданскими инициативами, содействовать развитию компетентного понимания важности гражданского участия**

А) *Приглашать власть* к участию в жизни НПО, т.е. стимулировать НПО:

- привлекать представителей власти для экспертизы собственных проектов.
- при реализации собственных проектов привлекать представителей власти в качестве членов наблюдательных советов, членов конкурсных комиссий.

Б) *Участвовать в проектах*, реализуемых властью для НПО и граждан.

- Стимулировать НПО и гражданские инициативы создавать проекты по информационному обмену о программах региональной и государственной власти, проводимых для НПО и граждан.
- Стимулировать НПО брать на себя задачу привлекать целевые группы к участию в программах региональной и государственной власти, проводимых для НПО и граждан.
- Поддержка участия и выступлений активистов в общественных слушаниях.
- Предоставление грантов на подготовительную работу к общественным слушаниям, к собраниям Общественных советов при различных ведомствах. Предпочтение отдавать проектам, предусматривающим коллективное обсуждение с участниками и активистами различных НПО.

#### **4.1.3. Преодоление изолированности и отчуждения бизнеса от сектора НПО**

Необходимо содействовать развитию компетентного понимания выгод социального партнерства, повышать привлекательность для граждан тех социально значимых проектов, которые реализует бизнес.

А) *Приглашать бизнес* к участию в жизни НПО, т.е. стимулировать НПО:

- привлекать представителей бизнеса для экспертизы собственных проектов.
- при реализации собственных проектов привлекать представителей бизнеса в качестве членов наблюдательных советов, членов конкурсных комиссий.

- Поддерживать инициативы НПО и бизнеса по разработке и реализации на локальном уровне общественно значимых проектов с обязательным условием вовлечения жителей.
- Б) **Участствовать в проектах**, реализуемых бизнесом для НПО и граждан, и **развивать социальное партнерство**.
  - Поддерживать проекты, в которых НПО реализуют задачу проведения социальной экспертизы бизнес-проектов.
  - Стимулировать НПО и гражданские инициативы создавать проекты по информационному обмену о программах и проектах бизнеса.
  - Стимулировать НПО брать на себя задачу привлекать целевые группы к участию в программах, проводимых по инициативе бизнеса, или же выходить на целевые группы, с которыми работает бизнес (строительство, ремонтные работы и т.д.).
- В) Поддерживать проекты НПО, направленные на **изучение мнений представителей бизнеса** относительно широкого круга социальной проблематики и их собственных проблем с помощью - в форме исследований и экспертных интервью.
  - Поддерживать проведение исследований.
  - Поддерживать организацию дискуссий и слушаний для представителей бизнеса по проблемам бизнеса и развитию условий предпринимательства.

## **4.2. Стимулирующие действия в рамках направления «Повышение культуры коллективного действия».**

Активность разного рода партнеров (в т.ч. международных фондов) может быть сфокусирована на следующих приоритетах.

### **4.2.1. Повышение культуры солидарности, преодоление оторванности социальных активистов от населения**

Под солидарностью мы понимаем процесс перераспределения ответственности: индивид принимает ответственность за группу, в то время как группа берет на себя ответственность за каждого из своих участников.

- А) Стимулирование **низовых инициатив** — как малых групп и неформальных объединений (соседские, дружеские), так отдельных индивидов.
  - Грантовый конкурс - индивидуальные стипендии и гранты для малых групп по подготовке и предложению социально значимых проектов.
  - Поддержка проектов НПО по проведению конкурсов индивидуальных грантов и грантов для малых групп по подготовке и предложению социально значимых проектов.
  - Поддержка координационных и дискуссионных форм активности граждан.
- Б) Инвестиции в **социальный капитал активистов**.
  - Стимулирование и поддержка «карьеры» социальных активистов.
  - Объявление премий для активистов, чья деятельность является примером успешной и эффективной работы, разработка системы поощрений — от денежных до премиальной поездки в развитые страны для обмена опытом.

#### 4.2.2. Повышение культуры представительства, партнерства и кооперации

Необходимо содействие развитию навыков согласования требований и позиций по актуальным проблемам и делегирования своих представителей для предъявления и защиты интересов группы.

А) Поддержка мероприятий по *гражданскому образованию*, повышению уровня гражданско-правовой культуры.

- Поддержка образовательных проектов для активистов НПО и для граждан по гражданскому образованию, содействовать развитию навыков социального модератора.
- Поддержка стажировок и ознакомительных поездок социальных активистов как в другие регионы России, так и в страны ближнего и дальнего зарубежья.
- Поддержка стажировок и ознакомительных поездок американских активистов в Россию.
- Создание программ по переводу популярной и методической литературы, по подготовке пособий по гражданскому образованию.
- Развивать практику дистанционного обучения, видео- и интернет-конференций с социальными активистами — как российскими, так и зарубежными.

Б) Поддержка проектов, предполагающих *кооперацию и партнерство разных НПО*, неформальных объединений, инициативных групп.

- Поддержка участия и выступлений активистов НПО на мероприятиях, посвященных проблемам третьего сектора, а также в собраниях бизнес-ассоциаций.
- Поддержка совместных проектов НПО из разных сегментов социальной активности, например, профсоюзы и социальная работа и т.д.
- Содействие укрупнению НПО, помощь в проведении объединительных процедур.
- Поддержка мероприятий, направленных на подготовку консолидированной позиции по какой-либо проблеме, теме (конференция, рабочий семинар, публичные слушания).

#### 4.2.3. Повышение «социальной полноты бизнеса»

«Социальная полнота бизнеса» - интегрированность бизнес-сообщества в практики социального партнерства и кооперации, развитие новых форм и практик бизнес-деятельности.

А) Содействие *самоорганизации бизнеса*, способности региональных бизнес-сообществ формировать консолидированную позицию по актуальным проблемам.

- Поддержка программ по гражданскому образованию для бизнеса.
- Поддержка мероприятий, направленных на подготовку консолидированной позиции по какой-либо проблеме, теме (конференция, рабочий семинар, публичные слушания).
- Поддержка стажировок и ознакомительных поездок социальных активистов из бизнес-среды как в другие регионы России, так и в страны ближнего и дальнего зарубежья.

- Поддержка стажировок и ознакомительных поездок американских бизнесменов в Россию.
- Б) Развитие представлений о необходимости *социальной отчетности*.
- Поддержка образовательных программ по социальной отчетности.
- Поддержка совместных проектов с НПО.
- В) Формирование регулярно действующих *переговорных площадок для диалога с НПО*.

### **4.3. Стимулирующие действия в рамках направления «Улучшение институциональных условий гражданского участия»**

Под институциональными условиями мы понимаем структуру формальных, правовых, организационных и пр. возможностей для действия, которые обеспечены деятельностью государственных и общественных институтов и организаций. Стимулирующий вклад международных фондов возможен в следующие приоритетные направления:

#### **4.3.1. Развитие *инфраструктуры гражданского образования*, повышение уровня гражданско-правовой культуры**

- А) *Создание низовых структур и механизмов*, стимулирующих гражданское участие, в том числе среди молодежи.
- *Координационные структуры*. Поддержка региональных информационно-координационных структур, объединяющих низовые инициативы по решению социальных проблем, местных гражданских инициатив, а также НПО из разных сегментов социальной активности.
- *Межрегиональные структуры*. Поддержка межрегиональных проектов, объединяющих, интегрирующих низовую гражданскую активность в существующие социальные сети и сети НПО. Поддержка гражданских инициатив со стороны межрегиональных сетей станет основной формой поддержки низовой активности в регионах, не охваченных конкурсами социальных проектов.
- *Консультационные структуры*. Поддержка расширения сети бесплатных юридических консультаций (юридических клиник), бесплатных общественных приемных. Поддержка программ вовлечения молодых специалистов, студентов, в оказание бесплатных юридических услуг населению, в работу «юридических клиник» и общественных приемных с участием вузов, неправительственных организаций, бизнес-структур, региональных и муниципальных органов власти.
- *Структуры вовлечения*. Поддержка проектов, направленных на формирование и содействие низовым инициативам — фонды местных сообществ, ТСЖ, ТОС и др.
- Б) Поддержка проектов, направленных на формирование *инфраструктуры волонтерства*.
- Волонтерство в образовательных структурах – вузах, школах. Поддержка региональных, местных программ стимулирования волонтерской активности студентов, школьников с участием вузов, неправительственных организаций, бизнес-структур, региональных и муниципальных органов власти.

- Развитие волонтерских программ. Поддержка НКО, ставящих своей задачей разработкой программ по развитию добровольчества на территории региона, а также добивающихся включения волонтерской тематики в программы, разрабатываемые и принимаемые на местном и региональном уровне.
- В) Институциональное оформление *специальности «менеджер социальных (гражданских) проектов»* в системе высшего образования России (подготовительные мероприятия).
- Подготовить, с участием представителей третьего сектора, бизнеса, органов власти, вузов, требования к практическим навыкам и теоретическим знаниям специалистов – менеджеров социальных/гражданских проектов, концепцию программ подготовки (переподготовки) по этой специальности.
  - Разработка и поддержка программ краткосрочных стажировок для обмена опытом по разным аспектам гражданского образования и по управлению процессами в третьем секторе.

#### **4.3.2. Повышение уровня «респонсивности» власти, создание норм, правил и механизмов взаимодействия с НПО**

- А) Поддержка экспертных НПО, способных к общественному контролю, гражданской экспертизе, проведению самостоятельных исследований в профильной области. Поддержка проектов, направленных на сбор информации, мониторинг состояния социальных проблем.
- Б) Поддержка проектов НПО по проведению «Общественных слушаний» по актуальной тематике, предлагать привлекать в качестве участников и экспертов представителей власти.
- В) Поддержка инициатив НПО по развитию таких форм участия молодежи, как «Молодежный парламент», «Молодежный гражданский форум», создание совместных проектов с комитетами по делам молодежи.

#### **4.3.3. Развитие форм и принципов взаимодействия бизнеса с НПО.**

- А) Создание, поддержка постоянно действующих региональных, межрегиональных «ярмарок социальных проектов» (market places) в Интернете как площадок для информационного обмена, координации действий НПО и бизнес-структур по поддержке социальных проектов третьего сектора (прежде всего, с участием граждан-волонтеров). «Ярмарки социальных проектов», наряду с сетевыми межрегиональными проектами, будут выступать основной формой поддержки социальных проектов, низовых гражданских инициатив
- Б) Конкурсная поддержка проектов некоммерческих организаций по развитию корпоративного добровольчества (благотворительных проектов с участием работников коммерческих организаций и на их базе).
- В) Поддержка проектов НПО и бизнес-структур по организации и проведению гражданской экспертизы социально значимых коммерческих проектов.

## 5. Роль основных «стейкхолдеров» в развитии гражданского участия

### 5.1. Оценка текущих возможностей стейкхолдеров по повышению гражданского участия

#### 5.1.1. Возможности власти в повышении гражданского участия

Государственная политика – один из ключевых факторов, определяющих возможности гражданского участия для различных групп населения (молодежь – один из самых показательных примеров) и условия для работы «третьего сектора».

Воздействие государства на гражданское участие и сектор НКО определяется следующими политическими приоритетами 2000-х годов:

**А) Создание институтов поддержки НКО, общественных организаций за счет государственного финансирования и лояльного отечественного бизнеса, и одновременно – ограничения для западных доноров.** Самым сильным стимулом для такой политики стали «цветные революции» 2000-2005 гг., особенно украинская и грузинская, после которых участие США и Европейского Союза в поддержке третьего сектора стали расцениваться как вызов национальной безопасности, а активная государственная политика в этой области – как стратегическая необходимость;

**Б) Организация прямого диалога и обратной связи с гражданами:** телемосты, интернет-конференции, телефонные «прямые линии», общественные приемные. Вслед за федеральными властями такую практику активно перенимают на региональном уровне. Составляющими такой политики стали:

- сеть общественных приемных при полномочных представителях президента в федеральных округах (начало 2000-х годов) как способ наладить связь с гражданами напрямую, в обход региональных элит;
- программа «Электронная Россия» с основной идеей сделать государственные услуги более прозрачными, более доступными для граждан; обращения через Интернет в государственные органы, интерактивное общение с госструктурами в режиме «вопрос – ответ» - часть такой политики;
- «прямые линии», телемосты как часть политического стиля В. Путина;
- общественные приемные «Единой России».

**В) Общественные палаты на федеральном и региональном уровне.** Идея появилась в политической повестке в 2001-2002 гг. в рамках диалога «власть – общество», с середины 2000х годов работают как механизм представительства и поддержки «правильных» лояльных организаций и лидеров общественного мнения. В молодежной политике аналогичную роль играют молодежные парламенты.

**Г) Создание массовых молодежных организаций** («Наши», Молодая гвардия «Единой России», «Россия Молодая», а также региональные варианты, как «Местные в Московской области»). Организации сильно политизированные, основные их темы – защита суверенитета и политической стабильности, патриотизм (в том числе военная подготовка), здоровый образ жизни и спорт, карьера и трудоустройство. С этими организациями тесно сотрудничают Государственные структуры молодежной политики (сейчас координируются Минспорттуризмом) тесно сотрудничают с этими организациями.

**Д) Общественные советы при государственных органах,** особенно заметные в «силовых» правоохранительных органах. Действенность таких структур сильно зависит

от позиции представителей конкретного ведомства в определенном регионе.

**Е) Формальные процедуры общественной экспертизы** (прежде всего, общественные слушания) предусмотренные принятым в 2000-е годы законодательством о местном самоуправлении и градостроительным законодательством. Региональные и муниципальные власти, как правило, стараются «обезвредить» эти формы гражданского участия, превратить в простую формальность (типичные способы – общественные слушания в неудобное для взрослых работающих граждан время, необоснованно завышенные требования к инициаторам общественных слушаний).

Основные ограничения для государственной политики:

- недоверие граждан к органами власти;
- раздробленность некоммерческого сектора, в том числе противоречия между НКО, ориентированными на государственную поддержку и на западных доноров.

Институты взаимодействия государства и общества критикуются, часто обоснованно, как декоративные, не обеспечивающие реального диалога с гражданами и значительной часть НКО.

### **5.1.2. Возможности коммерческого сектора (бизнес-структур) в повышении гражданского участия**

Возможности коммерческого сектора в поддержке гражданского участия связаны, с одной стороны, с собственными возможностями бизнес-структур, с их экономическим положением, с уровнем самоорганизации и саморегулирования бизнес-сообщества; с другой – характером отношений бизнес-структур с некоммерческими организациями и органами власти, выступающие здесь, в конечном счете, выразителями интересов граждан.

Анализ состояния всего проблемного поля показывает, что возможности бизнеса влиять, вместе с НКО и органами власти, на активность граждан, сдерживаются:

- отсутствием мотивации к участию в социальной деятельности («не понимаю, что такое социальная ответственность»; «социальная ответственность – зарабатывать и платить налоги»);
- инерцией сложившейся практики, в которой социальные проекты бизнеса реализуются, в основном, по инициативе региональной, муниципальной власти; они основаны, во многом, на неформальных соглашениях, нередко переходят в коррупционные отношения; такие отношения преобладают из-за ориентации бизнеса на получение государственной помощи, на решение проблем с помощью знакомых чиновников;
- недостаточность навыков и стимулов к самоорганизации бизнеса;
- взаимным недоверием между бизнесом и НКО; не решен вопрос о модели отношений – «спонсор – получатель» или партнерство (проблема, источник недоразумений); бизнес хочет целевого использования средств, требует отчетность – у небольших организаций технические сложности с тем, чтобы ее обеспечить (так же, как при участии в государственных программах);
- представлениями бизнес-структур о желательных/возможных и нежелательных/неприемлемых областях участия в социальных проектах: например, хорошо относятся к помощи детям-сиротам или инвалидам, не готовы участвовать в реабилитации наркоманов; также трудно привлечь помощь бизнеса для других территорий (городов, районов).

Существующие ограничения в дальнейшем могут быть ослаблены, если удастся добиться изменения по следующим направлениям:

- Поддержка институтов – посредников в отношениях между бизнесом и НКО: организация грантовых конкурсов с участием экспертов от бизнеса и общественности, совместное определение приоритетов, обеспечение отчетности. Примеры – фонды местных сообществ в Пермском крае (также в Самарской области и др.); схема работы фонда «Инициатива» в Кемерово.
- Поддержка институтов самоорганизации (независимые ассоциации, саморегулируемые организации); возможности организованного бизнес-сообщества, в том числе в поддержке гражданского участия, больше, чем у отдельных компаний.
- Поддержка (консультационная, методическая) развитию системы социального заказа (государственного, муниципального) с участием бизнеса. Ожидаемые результаты: передача части социальных проектов общественным организациям, развитие горизонтальных связей «бизнес – НКО» (государственным органам остается роль координатора). Возможным образцом для подражания в этой части может служить опыт Пермского края.

### **5.1.3. Возможности лидеров общественного мнения в повышении гражданского участия**

Под лидерами общественного мнения мы понимаем лиц, чей персональный авторитет оказывается достаточным для того, что суждение/оценка, высказанное лидером общественного мнения, может повлиять на позицию жителей местного (регионального) сообщества и представителей местной (региональной власти) по проблемам, значимым для данного сообщества.

В российской практике в роли лидеров общественного мнения выступают, с одной стороны, лица свободных профессий – писатели, артисты, журналисты; с другой – статусные и авторитетные работники бюджетной сферы – главврачи, директора школ (промежуточное положение между лидерами общественного мнения, в таком понимании, и представителями государственной власти, занимают представители государственных социальных служб, департаментов, пенсионных фондов).

Значимость этих групп проявляется, к примеру, на региональных и местных выборах, на которых они традиционно получают высокую поддержку и депутатские места. Для нашего анализа и рекомендаций важны промежуточное положение и посредническая роль этих лиц в отношениях между гражданами и органами власти и, в меньшей степени, между гражданами и бизнесом и НКО. Авторитетные и влиятельные представители третьего сектора и бизнеса будут рассматриваться, в таком контексте, не лидерами общественного мнения, а как заметные представители своих секторов.

Возможности лидеров общественного мнения выступать посредниками в отношениях граждан с властью, бизнесом и НКО зависит, в значительной мере, от работоспособности, отлаженности координационных механизмов, от влиятельности и независимости СМИ, в которых могут выступать лидеры общественного мнения.

Лидеры общественного мнения, таким образом, участвуют в гражданских инициативах посредством:

- экспертного участия в консультациях «власть – общественные организации – бизнес»;
- выступлениях в СМИ;
- выступлениях на независимых дискуссионных площадках (в регионах России развиты слабо).

- Возможности лидеров общественного мнения выступить выразителем мнения граждан или посредником в отношениях «граждане – власть» ограничивается следующими сдерживающими факторами:
- формальным, имитационный характер значительной части институтов взаимодействия «власть – общество» (общественные палаты, общественные советы, общественные слушания);
- отсутствие интереса СМИ к теме гражданского участия, к социальным проектам; причины – коммерциализация и зависимость от власти.

Возможности лидеров общественного мнения выполнять свои задачи посредника и представителя будут, в конечном счете, напрямую зависеть от успешности других мероприятий программы, а именно:

- Поддержка успешного опыта взаимодействия с властью (общественный контроль, работающие общественные советы и др.).
- Поддержка информационных сетей, собирающих, распространяющих успешный опыт; взаимодействие с региональными СМИ.
- Важным перспективным и направлением будет участие лидеров общественного мнения в кампаниях, влияющих на общественное мнение и на решения власти с помощью Интернета, в том числе социальных сетей. (Недавний пример – кампания «За ремонт милиции», организованная из Перми; также природоохранные акции в Иркутске).

## Приложение

