

Формы гражданского участия гражданских объединений в публичной политике¹

Н.Ю. Беляева,

В.Е. Карастелев

Г.С. Петренко

Кафедра публичной политики НИУ ВШЭ

politanaliz@gmail.com

Введение

Доклад основан на результатах социологического исследования в форме опроса представителей общественных объединений России, который проводился в ноябре-декабре 2010 года.

Цель исследования – выявить и описать сегменты гражданского общества, имеющие потенциал инноваций и гражданского участия.

Рабочая гипотеза: под воздействием факторов ужесточения политико-правового режима происходит рост протестных форм гражданской активности в сегменте гражданских объединений. В опросе приняло участие 360 представителей общественных объединений, в том числе представители неинституционализованных инициативных групп граждан.

Однако в ходе исследования авторы столкнулись с необходимостью решения проблемы выделения среди общественных объединений (ОО) гражданских перед тем, как изучать формы участия гражданских ОО в политике.

Проблема идентификации реальных субъектов гражданского участия: постановка проблемы и пути ее решения

Участниками проекта была проведена серия интервью с известными практиками – лидерами сетей гражданских объединений, перед которыми в ходе своей деятельности в качестве «ресурсных центров» также возникала задача идентификации реальных общественных объединений от имитационных. В ходе интервью был поставлен ряд конкретных вопросов: как выделить среди некоммерческих организаций и структур гражданские общественные объединения, какими отличительными признаками

¹ Статья подготовлена в рамках междисциплинарного исследовательского проекта ГУ-ВШЭ «Организационные формы гражданского участия в России: основные характеристики до и во время экономического кризиса» (проект поддержан Научным фондом ГУ-ВШЭ, Программа «Учитель-ученики» 2010-2011 гг. № 10-04-0031). Статья принята к публикации в Сборник статей по итогам XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества Высшей школы экономики.

характеризуются последние. Таким образом, был актуализирован вопрос о выделении среди некоммерческих организаций и структур, «реальных» общественных объединений, созданных по инициативе «снизу», от «искусственных», созданных «сверху», объединений. В развитии данного вопроса была поставлена проблема выявления оснований, критериев и признаков, на основе которых можно было бы отделить «искусственные» общественные объединения от «реальных» общественных объединений, а среди последних выделить гражданские общественные объединения. Данные, собранные в результате интервью, были положены в основу авторской концепции идентификации гражданских объединений.

Однако с этой проблемой сталкивались не только активисты гражданских объединений, но и ученые - специалисты, исследователи проблем гражданского общества в России. Обзор последних исследований в данной области позволяет сделать вывод о том, что это глубочайшая концептуальная проблема научных и прикладных исследований гражданского общества в России.

Хотя большинство исследователей гражданского общества России согласны с проблемой подмены «реальных» структур гражданского общества - «формальными» и откровенно «фальшивыми» (Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, А.Ю. Сунгуров, Т.Е. Ворожейкина, М.А. Липман, Н.В. Петров и др.) мало кто брался за ее решение.

Само явление подмены социальной функции ее имитацией было выявлено и описано Ж. Бодрийяром в 1980-90х гг.² Для обозначения данного и иных подобных явлений подмены реальности «воображаемым образом», «системой знаков» Ж. Бодрийяр использовал термин «симулякр».

С того времени возможности имитировать реальную деятельность, используя современные технологии (цифровое телевидение, Интернет), только увеличивались и этот феномен возрастает неограниченно по всем параметрам и направлениям (культурным, социальным, экономическим и политическим).

Термин «симулякр» и описываемые им явления активно стали использоваться и вошли в российский общественно-политический дискурс в начале 2000-х годов. Политологи, социологи, философы всех направлений и политических ориентаций (либералы и консерваторы, «западники» и «патриоты») постоянно говорят об имитации выборов, деятельности парламента, политических партий, имитации социальной и гражданской активности. Примеры таких «симуляций» чрезвычайно разрослись, а следом,

² Симулякры и симуляция / Simulacra and Simulation(англ.) / Simulacres et simulation(фр.) (1981, рус. перевод 1996).

увеличивается количество научно-исследовательских и прикладных работ и изысканий, описывающих и анализирующих данное явление и феномен³.

Решение обозначенной выше проблемы, в свете рассматриваемого явления подмены реальных институтов и субъектов их имитациями, от участников проекта потребовало разработки концепции идентификации гражданских общественных объединений. Вот ее основные теоретические положения.

Основой гражданского общества являются активные и сознательные граждане⁴, а не только общественные организации, поскольку последние, особенно при условиях давления внешней среды, очень легко «имитировать». А вот реальных граждан (грамотных, думающих, неравнодушных, действующих) «имитировать» невозможно, причем, даже при очень слабо развитом гражданском обществе, поскольку какое-то количество таких граждан остается всегда.

Важнейшая характеристика гражданина – осмысление им самим своих отношений с государством, а именно: освоение им в практической деятельности взаимных прав и обязанностей между государством и гражданами, которые закреплены нормативно в публичном договоре. Граждане сознательно отдают часть своих свобод публичной власти в обмен на то, что она должна их защищать, а в социальных государствах – и дополнительно обеспечивать минимальный набор социальных благ. В современных обществах такой «публичный договор» закреплен в конституциях, что предполагает возможность, а в некоторых странах и обязанность граждан участвовать в управлении государством и обществом, а также предъявлять определенные требования к государству. Именно осознание индивидом права требовать защиты и реализации своих прав у государства делают индивида гражданином.

Выявление и повторение минимальных признаков гражданина нам здесь необходимо, поскольку те же признаки ложатся в основу определения гражданского объединения.

Итак, чтобы быть способным требовать что-то у государства, гражданин должен обладать тремя качествами самостояния (можно использовать термины «самостоятельности», «субъектности», «автономности»), которые обеспечиваются тремя свободами:

³ Публичная политика в современной России: субъекты и институты. Сборник статей под ред. Н.Ю. Беляевой. М. 2006.

⁴ Исследовательский коллектив проекта, таким образом, разделяет активистский подход к пониманию и анализу гражданского общества.

1. Самостоятельностью сознания и способностью целеполагания (осознания своих собственных интересов и способностью построения стратегий их реализации).
2. Самостоятельностью воли (чаще используется термин «свобода воли»), позволяющей самостоятельно – без помощи «извне», а зачастую и, преодолевая сопротивление - организовать и реализовать свои действия, - в том числе и в неблагоприятной среде, преодолевая всевозможные препятствия на пути реализации своих интересов и жизненных стратегий.
3. Самостоятельностью ресурсной – или возможностью обеспечить свои действия и достижение своих целей необходимыми ресурсами, наличие разного вида «капиталов», в том числе собственности.

Таковыми же минимально необходимыми признаками, характеристиками должны обладать и общественные и гражданские объединения, поскольку «самостоятельность» - это только «первичный признак». Самостоятельностью, в достаточной степени, должно обладать любое общественное объединение, не являющееся «агентом чужой воли» и не «созданное сверху, под заказчика». Несамостоятельные общественные объединения являются той самой формой имитации реальной гражданской активности и коллективного действия, назовем их «агентскими».

Итак, реальные, самостоятельные общественные объединения являются таковыми при соответствии трем признакам, характеризующим их собственные качества.

Во-первых, самоорганизация. Данный признак означает, что инициатива создания общественного объединения исходит «снизу» (от граждан, ассоциаций граждан, шире – от негосударственных структур).

Одним из индикаторов соответствия общественного объединения признаку самоорганизации в исследовании служит показатель «оказания поддержки» при создании объединения. Понятно, что в условиях России актуальным является отсутствие «поддержки» со стороны власти. По данным опроса представителей общественных объединений (НКО и инициативных групп граждан), проведенного Исследовательской группой ЦИРКОН⁵, на вопрос: «Кто поддержал создание Вашего общественного объединения?» около 48% опрошенных структур ответили «никто» или «затрудняюсь ответить». Соответственно, более половины общественных объединений были созданы «при поддержке» властей.

Во-вторых, самоуправление. Данный признак означает невозможность изменения видов деятельности, поведения сотрудников объединения извне, готовность объединения

⁵ <http://www.zircon.ru/>

отстаивать свои принципиальные позиции перед «третьими лицами». Например, спорить с грантодателем о предмете деятельности в рамках реализации гранта, отказаться от каких-либо выгод (в том числе материальных), если получение таких выгод нарушает основные задачи и принципы деятельности объединения.

Весьма болезненным для российских ОО является вопрос «контроля» над деятельностью ОО со стороны «третьих лиц» (прежде всего власти и других возможных «патронов»: политических организаций, спонсоров, бизнеса, международных организаций и фондов и т.п.). Так, по данным опроса ОО, о том, что «третьи лица» осуществляют контроль над текущей работой объединения, заявило около 30% опрошенных респондентов.

Третий критерий «реальных» ОО - самодостаточность. Данный признак означает ресурсную самостоятельность общественного объединения, которая может поддерживаться, во-первых, независимостью от одного источника доходов (например, государственного), во-вторых, соответствием, адекватностью поставленных общественным объединением задач внутренним ресурсным возможностям объединения. Это предполагает грамотный анализ и управление имеющимися внутренними и внешними ресурсами (фандрайзинг), а также осознание возможностей и ограничений внешней среды (доминирование одних субъектов политики и слабость других). Например, по такому параметру как достаточность средств у ОО на выполнение основного вида деятельности, наблюдается похожая дифференциация ОО – вновь чуть более половины объединений (58%) признались в нехватке средств на выполнение основного вида деятельности, необходимости привлечения для этого дополнительных источников доходов. При этом у почти 40% опрошенных ОО средств на выполнение основного вида деятельности хватает. Следствием нехватки средств как раз и является подпадание под контроль со стороны «спонсора» и установления патрон-клиентских отношений зависимости.

Выше перечислены необходимые базовые принципы, которые отличают самостоятельное общественное объединение от «агентских», находящихся под влиянием «внешних сил».

Среди самостоятельных ОО – по многолетнему анализу статистики зарегистрированных объединений – абсолютное большинство составляют объединения «рекреационного типа» - то есть созданные для совместного проведения свободного времени и удовлетворяющие многообразные любительские интересы. Их основная деятельность направлена «внутрь» самой объединения, на удовлетворение интересов участников. Такие объединения никак не могут быть отнесены к гражданским, поскольку

служат удовлетворению частных и групповых интересов и никак не обращены к публичным институтам и к государству.

Отличительная особенность гражданских объединений – направленность их целей и самой деятельности во внешнюю по отношению к объединению публичную среду. Гражданские объединения ставят своей задачей решение общественных проблем (от которых страдает «неопределенный круг лиц»), и решение этих проблем требует участия государства, поскольку входит в его обязательства по общественному договору с гражданами.

Таким образом, основное отличие гражданских объединений в том, что они служат публичной цели, работают на достижение общественного блага. Они потому и называются «гражданские», что действуют в интересах всех граждан, поскольку результатом их деятельности является изменение социальных практик, отвечающих общественным интересам.

Итак, среди ОО необходимо выделять «реальные», «неимитационные», самостоятельные ОО, а среди последних – гражданские, преследующие публичные цели, отстаивающие публичные интересы «во имя» достижения общего блага.

Как показывает анализ существующей информации об ОО России (как настоящих, так и ранее проведенных исследований, в том числе данные собранные в ходе проекта) выделенных признаков реальных общественных объединений недостаточно для идентификации гражданских ОО. Последние характеризуются следующими дополнительными признаками, описывающими «внешнюю» направленность их деятельности.

Во-первых, направленность на решения актуальных общественных проблем. Цели и деятельность гражданского общественного объединения направлены на выявление и решения актуальных, важных общественных проблем. Поэтому гражданское общественное объединение должно быть способно выявить общественную проблему, сформулировать ее, мобилизовать общественные силы, людей и привлечь ресурсы на решение этой проблемы. Гражданские общественные объединения представляют интересы граждан. Поэтому основная сфера их деятельности - защита прав и интересов (политических, экономических, социальных) уязвимых и/или уязвленных категорий граждан (advocacy work). В этом одно из основных отличий гражданских общественных объединений от некоммерческих объединений, предоставляющих услуги населению.

Во-вторых, провозглашение и реализация «гражданской этики». Гражданские общественные объединения в своей деятельности соблюдают «гражданскую этику». Это, прежде всего, имеет отношение к целевым группам гражданских общественных

объединений, которыми являются «слабые», нуждающиеся, дискриминируемые, меньшинства. Кроме того, гражданское общественное объединение действует, прежде всего, с этических позиций, целей извлечения прибыли перед собой не ставят. Лидеры гражданских общественных объединений придерживаются единых ценностных установок (разделение принципов демократии, гражданского общества, уважением прав человека). Это может проявляться также в равнодушном отношении к окружающим, внимании к общественным проблемам, чувстве солидарности с гражданами (особенно, нуждающимися в какой-либо помощи). Лидеры гражданских общественных объединений проявляют готовность жертвовать чем-либо, идти на риск ради реализации своей общественно значимой задачи (работать без зарплаты, в неблагоприятной политической, экономической, социальной среде и т.п.).

Третьим отличительным критерием гражданских объединений является использование ими публичных и открытых методов общественной работы, в конкуренции с другими объединениями, полный отказ от насилия. Цели и деятельность гражданского объединения не должны быть направлены на причинение ущерба имуществу и нанесение вреда здоровью и жизни других граждан. Поэтому гражданское общественное объединение не применяет «насильственные» методы в своей деятельности. Деятельность гражданского общественного объединения отвечает принципам публичности и открытости. Поэтому наличие постоянно обновляемого сайта, публичного отчета о деятельности объединения могут быть атрибутами гражданского общественного объединения.

Гражданские ОО в условиях неблагоприятной «внешней среды» вынуждены чаще применять протестные формы активности, при этом, чтобы оставаться «гражданскими» необходимо придерживаться ненасильственных методов работы. Таким образом, сочетание протестных и ненасильственных методов общественной работы является характерным признаком гражданских объединений. По данным опроса таких ОО 22%.

Еще одним, четвертым, отличительным критерием гражданского ОО является его стремление и включенность в политическое участие, процесс выработки, принятия, реализации и оценки политико-управленческих решений. Так, по данным опроса представителей ОО, стремление к политическому участию объединения в процессе выработки, принятия, реализации и оценки политико-управленческих решений свойственно в той или иной степени 34% опрошенных, не свойственно 46%, еще 20% выбрали неопределенную «промежуточную» позицию (то ли свойственно, то ли нет). То есть по данному параметру наблюдается поляризация мнений ОО. Это может говорить о том, что этот критерий является одним из главных, отделяющих гражданские

объединения остальных. Реальное политическое участие в процессе выработки, принятия, реализации и оценки политико-управленческих решений, судя по декларациям, свойственно еще меньшему количеству ОО – 24%.

Формы участия гражданских объединений

Для оценки форм участия гражданских объединений в публичной политике в ходе опроса представителей общественных объединений был задан вопрос о распространенности среди ОО 16-ти форм гражданского участия (см. диаграмму 1). Особо оценивалось изменение частоты использования форм гражданского участия за последние 2-3 года, когда тенденция ужесточения политико-правового режима в отношении общественных объединений стала очевидной для многих специалистов и экспертов – общественников.

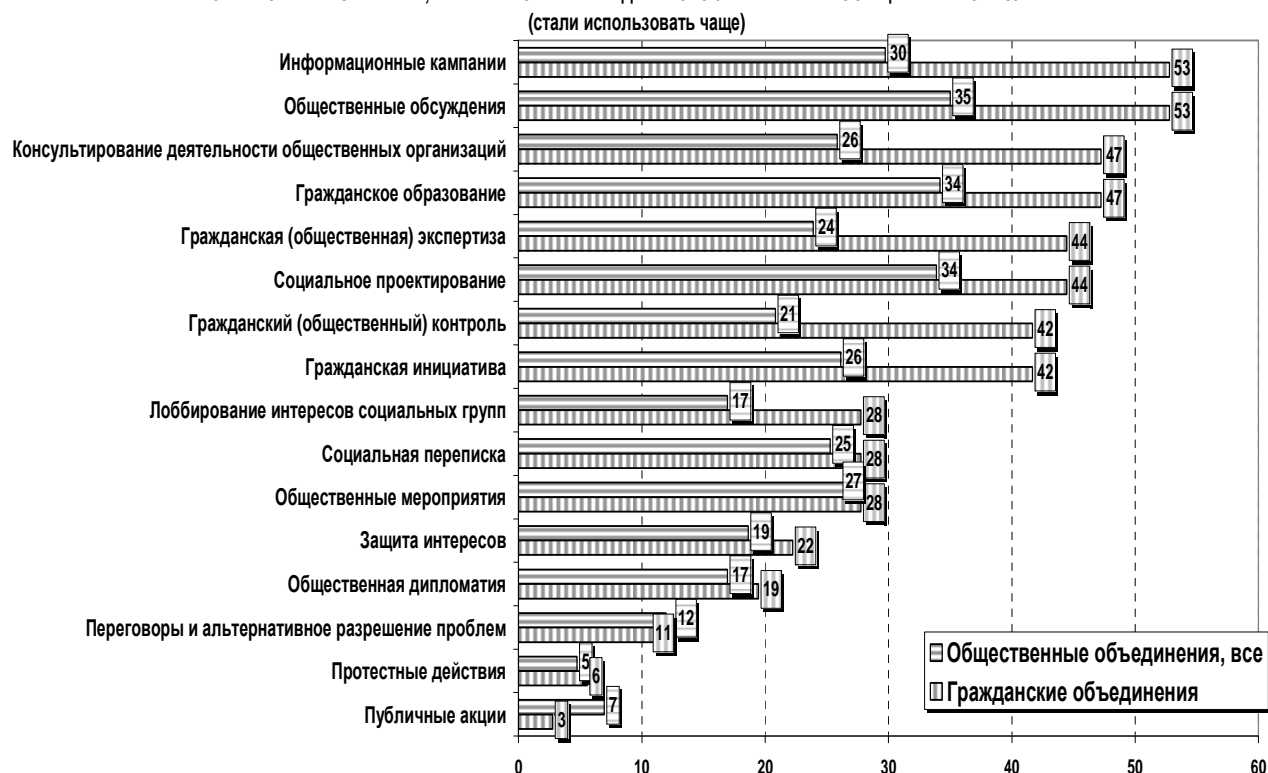
В целом гражданские ОО являются более активными, чем ОО в целом. Особенности отличия между гражданскими ОО и ОО в целом зафиксированы в отношении следующих форм участия: *гражданская (общественная) экспертиза, гражданский (общественный) контроль, переговоры и альтернативное разрешение проблем*. Именно эти формы участия являются «визитной карточкой» гражданских общественных объединений.

Говоря об изменении форм участия за последние 2-3 года, гражданские общественные объединения стали часто использовать следующие формы: *информационные кампании, общественные обсуждения, консультирование деятельности общественных организаций, гражданское образование, гражданская (общественная) экспертиза, социальное проектирование, гражданский (общественный) контроль, гражданская инициатива*. Говоря о различиях между общественными объединениями, в целом, и гражданскими ОО, последние стали использовать чаще такие формы как *информационные кампании, консультирование деятельности общественных организаций, гражданский (общественный) контроль, гражданская (общественная) экспертиза*. Далее следуют *общественные обсуждения, гражданская инициатива, гражданское образование, лоббирование интересов социальных групп, социальное проектирование*.

Такие формы как *защита интересов, социальная переписка, общественная дипломатия, общественные мероприятия, протестные действия, переговоры и альтернативное разрешение проблем, публичные акции* не дают существенных различий между ОО и гражданскими ОО и более того их использование за последние 2-3 года увеличивалась у малого числа объединений.

Диаграмма 1.

УКАЖИТЕ, ПОЖАЛУЙСТА, КАКИЕ ФОРМЫ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 2-3 ГОДА ВЫ СТАЛИ ИСПОЛЬЗОВАТЬ ЧАЩЕ, КАКИЕ РЕЖЕ, ЧТО ОСТАЛОСЬ НЕИЗМЕННЫМ, А КАКИЕ ФОРМЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ ВЫ ВООБЩЕ НЕ ИСПОЛЬЗУЕТЕ?



Заключение

Таким образом, гипотеза исследования о росте протестных форм активности у гражданских общественных объединений в условиях ужесточения политико-правового режима не подтвердилась. Вместе с тем обнаружилось повышение активности гражданских ОО в публичных формах (*общественные обсуждения, гражданское образование, социальное проектирование, гражданская инициатива*) и более сложных, требующих специальных аналитических навыков и компетенций, символических «экспертных» капиталов (*информационные кампании, консультирование деятельности общественных организаций, гражданская (общественная) экспертиза, гражданский (общественный) контроль*).

Литература

- Симулякры и симуляция / Simulacra and Simulation(англ.) / Simulacres et simulation(фр.) (1981, рус. перевод 1996).
 Публичная политика в современной России: субъекты и институты. Сборник статей под ред. Н.Ю. Беляевой. М. 2006.