

## Гражданский активизм и публичная политика в России: состояние и вызовы

Л.И. Никовская

Институт социологии РАН

nikovsky@inbox.ru

### Аннотация

В статье анализируются особенности и факторы развития гражданского активизма, в публичной политике, связанные с нарастанием ее многообразия и перехода к проектно-сетевой формы презентации. Показано, что в условиях растущей сложности и многомерности трансформирующегося российского социума и формирующегося плюрализма социально-политических интересов растет запрос гражданского общества на состоятельность институтов публичной политики, к числу которых сегодня относятся также институты электронной демократии. Модальность этого запроса усиливается кризисным состоянием общественного развития. При доминировании административно-бюрократических подходов к выстраиванию публичной политики происходит фальсификация обратных связей, дисфункция публичной сферы в направлении усиления влияния корпоративно-бюрократических интересов по отношению к общественным, что неминуемо приводит к росту социальной напряженности и протестных настроений, снижению уровня доверия к деятельности государства и легитимности политической власти. Развитие институтов общественного участия, механизмов межсекторного социального партнерства и электронной демократии содействуют рационализации взаимодействия власти и общества, способствуют повышению эффективности социального представительства общественных интересов в условиях незавершенности процессов социально-политической трансформации, а также стимулирует реформу государственного управления в направлении усиления открытости и публичности, что позволяет более адекватно учитывать возрастающий плюрализм и подвижность социальных групп и их социально-культурных предпочтений.

**Ключевые слова:** гражданское участие, общественное участие, межсекторное партнерство, общественно-государственное управление, общественный диалог, социальный механизм государственного управления, обратные связи, гражданское общество, публичная политика, социальные сети, механизмы и платформы онлайн-коммуникации.

## 1. Введение

В условиях формирования стратегии антикризисного развития особенно важным становится институт обратной связи, позволяющий власти своевременно улавливать тенденции развития общественных процессов, производить коррекцию управленческих решений, канализировать накопившееся общественное напряжение, а населению верить в дееспособность института представительства интересов, в право и возможность влияния на принятие социально-значимых решений. Все эти вопросы составляют суть феномена публичной политики (далее ПП). Способность органов власти, бизнеса и гражданских инициатив к партнерству и консолидации во имя преодоления кризисных дисфункций — один из важнейших критериев антикризисного развития, важнейших ресурс преодоления социально-технологической отсталости. Понятие публичной политики акцентирует исследовательское внимание на характере, процедурах процесса разработки и реализации программ деятельности власти различного уровня. В целом под публичной политикой можно понимать программы и приоритеты органов власти, а также механизмы и технологии их реализации, выработанные на основе и с учетом ожиданий социальных групп общества через их представителей. Легко видеть, что понимаемая таким образом публичная политика оказывается тесно связанной с понятием общественного участия в принятии властных решений. Поэтому, исходя из выше сказанного, публичную политику можно определить, как деятельность, характеризующуюся системным взаимодействием государства, бизнеса, некоммерческого сообщества, многообразных социальных, профессиональных групп и слоев, общественных объединений по поводу реализации личных и общественных интересов, производства, распределения и использования общественных ресурсов и благ с учетом волеизъявления народа и населения определенных территорий.

В содержательном смысле концепт «гражданского участия» является важнейшей базовой характеристики современного гражданского общества, позволяющей гражданам реализовывать свои права при решении актуальных проблем на местном, региональном и федеральном уровнях. Специфика этого ключевого понятия не сводится только к юридически-правовым проявлениям (законотворческая инициатива), а представляет собой комплексное явление, подразумевающее социально-политическую активность граждан, совершение гражданских поступков, вовлечение и участие населения в деятельности добровольных общественных организаций для отстаивания групповых интересов, достижения поставленных целей и, в конечном счете, создания общественного блага. Важно отметить, что гражданское участие, в конечном счете, выходит на отстаивание общественных (публичных) интересов и конституирует общественные блага. При таком подходе трактовка данного концепта характеризует его как особое состояние любого социального субъекта (личность, группа, класс, общественный институт и пр.), которое отвечает требованиям самоорганизации и взаимопомощи, правозащиты ущемленных социальных, гражданских прав.

Концептуально различают гражданское участие и социальное участие. За гражданским участием закрепляется «вертикальное участие», связанное с

процессами со-управления (с органами власти различного уровня, а также различными институтами демократического свойства — Общественной Палатой, Открытым правительством, Счетной палатой и т.д.) и принятия решений, направленных на коррекцию или разработку альтернатив в любых отраслях общества с точки зрения общественных интересов. Социальное участие локализуется на горизонтальном уровне, более отвечая практике коллективной взаимопомощи и кооперации [11].

Среди основных причин вовлечения населения в гражданскую активность инициатив можно выделить большое количество нерешенных проблем (в социальной, экономической, культурной, образовательной и иных сферах общественной жизнедеятельности), а также необходимость самореализации и осуществления общественно-полезной деятельности, направленной на достижение как индивидуальных, так и общих целей.

## **2. Особенности и структура гражданского участия**

Особенности современного гражданского участия обуславливаются переходом к информационному обществу, к сетевой модели представительства интересов, с размыванием основ общества модерна и формированием «индивидуализированного» общества (З. Бауман). Это не могло не сказаться на качестве и структуре общественного участия, и гражданского, в частности. Это проявляется в существенном сокращении гражданской и политической активности, осуществляемой с помощью традиционных механизмов участия, таких как выборы, членство в общественных объединениях, одновременном росте слабо формализованных, «коротких» практик гражданского, социального, политического участия проектно-сетевых типа [4] [1].

При этом происходит нарастание качественного многообразия практик общественного участия, размывание границ между его видами как проявление «текущего постмодерна» (социальное участие проникает в гражданское, гражданское пронизывается политическим и наоборот, и т.д.).

Нынешний растущий гражданский активизм можно условно разбить на два сегмента — институционализированный и полуформализованный, спонтанный. К первому можно отнести все организации «третьего сектора», которые насчитывают сегодня около 37 организационно-правых форм. Современные подходы рассматривают "третий сектор" как сферу активности, развиваемую между семьей и более широкими бюрократическими секторами прибыльного бизнеса и правительства. Для «третьего сектора» характерна деятельность ради общественного благополучия. Главной функцией таких организаций является в той или иной степени расширение пределов свободы и наделение населения определенной делегированной властью, вовлечение его в процесс социальных изменений и активности, в развитие социальной защиты.

Полуформализованный сегмент сегодня также бурно развивается. К нему можно отнести т.н. движения «одной проблемой», в деятельности которых ярко выражена правозащитная и протестная составляющая (яркие примеры — «Движение в защиту Химкинского леса», «Движение против строительства МСЗ в Ясенево» и т.д.). После решения основной, запустившей их деятельность социально-значимой проблемы, они переходят в «спящее состояние», либо

переключают свое внимание на решение смежных вопросов, используя уже наработанные социальные связи и капитал и механизмы гражданского взаимодействия.

Стремительно развивающейся формой гражданского активизма выступают те гражданские и социальные инициативы, которые зародились и стали массовыми благодаря новым электронным коммуникационным возможностям. Можно четко выделить 4 основные группы интерактивных интернет-площадок для формирования массовых гражданских инициатив и решения социально-значимых проблем в публичной сфере: работа с обращениями граждан, краудфандинговые платформы, волонтерские сервисы, группы по обмену мнениями граждан. Средства массовой информации, социальные сети, блоги и иные средства онлайн-коммуникации позволяют в кратчайшие сроки аккумулировать значительные человеческие и финансовые ресурсы, подключать ресурс государства, бизнеса, всего общества для оперативного решения социальных задач.

Современная российская модель общественного участия строится не столько путем механического объединения его традиционных сфер: социальной, гражданской политической, сколько носит более сложный характер, где значимыми основаниями его типологизации выступают не столько видовые, сколько его структурные и атрибутивные свойства [12]. Среди них можно, в качестве основных, выделить:

- давление — способность оказывать давление на власть или определенную институциональную структуру с помощью гражданского или политического акционного действия (протеста);
- влияние — способность мобилизовывать общественное мнение, создавать публичный резонанс и формировать, и реализовывать общественный контроль;
- свойство принадлежности — членство в партийных и иных формализованных общественных объединениях и организациях, длительное и ассоциированное;
- свойство социальной помощи и кооперации — взаимоподдержка волонтерством, соседскими связями, благотворительностью.

Проведенные эмпирические исследования показывают, что для современного общественного и гражданского участия характерны более высокие значения участия населения в «коротких» и акционных практиках и низкие значения практик, требующих длительной деятельности, формализованного и неформализованного типа, а также массовых практик политического и гражданского риска, что соответствует современным характеристикам постмодернистского проекта.

Особой проблемой развития современного гражданского участия становится снижение его политической составляющей. По данным исследований ИС РАН, Левада-Центра политическое участие граждан отличается низкими показателями. Гражданская активность россиян на современном этапе развития государства носит эпизодический и несистемный характер. Политический уровень во многом остается закрытым для гражданских инициатив и строго контролируется представителями власти.

Согласно ежегодному Докладу [8] о состоянии гражданского общества Общественной палаты с 2010 г. наметилась тенденция перераспределения центра тяжести гражданской активности от политических партий в сторону неполитических общественных объединений. Это было обусловлено снижением эффективности функционирования государственных и муниципальных органов на местах, ответственных четкую и бесперебойную систему жизнеобеспечения.

Таким образом, важной особенностью гражданского участия можно считать сокращение доли его политически ориентированной составляющей и перенесение основной силы тяжести на социальную кооперацию и взаимопомощь. Согласно данным Центра исследований гражданского общества и НКО НИУ-ВШЭ [9] в него вовлечено более 60 % респондентов. Это подтверждается также результатами исследований гражданского активизма группой В.В. Петухова (ИС РАН) в 2014 г. [10]: нарастает модальность более активного отношения к социальным основам своей жизни у молодого и более образованного, обеспеченного сегмента российского общества, у жителей крупных мегаполисов и областных городов. Перспективными направлениями гражданского участия в глазах населения сегодня являются здравоохранение, образование, активная старость, адаптация социально уязвимых групп населения и др., то есть практически вся социальная сфера жизни общества. Многие выделили сферы, выходящие за рамки частных интересов: защита окружающей среды, права человека, благотворительность. Причем, формируется такой вид гражданского участия, который можно смело охарактеризовать как общественно-гражданский — ключевым аспектом современной демократической «повестки дня» для активистов становится проблема структурирования гражданского общества таким образом, чтобы оно могло влиять на государство, на равных взаимодействовать с ним. Создание подлинно демократического порядка не может быть лишь результатом «живого творчества масс снизу», а предполагает различные формы общественно-государственного партнерства.

Полученные данные совпадают с выводами европейских социологов (ISS, 2002–2003), характеризующих социальное участие как наиболее распространённый и устойчивый вид общественных практик в пространстве повседневности [3]. Однако интенсивность участия определяется не только сферой, но и дистанцией участвующего. Если участие в помощи соседям и знакомым приняло более 66 % респондентов, то только 34,3 % респондентов участвовали в благотворительных действиях в отношении незнакомых, т.е. дальних получателей социальной помощи. По данным последних исследований ФОМ, на ближней социальной дистанции россияне склонны доверять и помогать друг другу. А вот доверие к большинству окружающих незнакомых людей (социальное доверие) у нас невелико. Благотворительные денежные пожертвования большинство россиян предпочитают делать максимально адресно. В целом, по результатам многолетних исследований можно сделать вывод, что дальнейшее развитие гражданского участия в нашем обществе связано с преодолением системного кризиса доверия [6].

Таким образом, естественным путем все больше укореняется государственно-общественное партнерство в решении повседневных задач, которое постепенно осознается государством, но уже хорошо понятно и

принято обществом. В 2010 г. законодательно была закреплена новая институциональная форма социально-ориентированных НКО. Для ее реализации начала действовать федеральная Программа поддержки СО НКО, на реализацию которой в федеральном бюджете в 2011 г. было заложено 600 млн руб., в 2013 г.— 630, в 2014 г.— 660 и 595 млн руб. — в 2015 г. За весь период деятельности Программы наблюдалась положительная динамика роста числа региональных программ поддержки СО НКО. Их число выросло до 75. Данная федеральная Программа способствовала, во-первых, обеспечению формирования экономических предпосылок развития НКО, предусматривая не только рост прямого государственного финансирования их деятельности, но и формирование необходимых условий для ускоренного развития некоммерческого сектора. А это означало и расширение возможностей привлечения в НКО труда добровольцев, благотворительных пожертвований, обеспечение доступа НКО к государственному бюджетному финансированию социальных программ, которые сейчас пока практически в полном объеме достаются бюджетным учреждениям, а также использование потенциала НКО в решении социальных проблем, которые до сих пор недостаточно эффективно решались вследствие недоиспользования потенциала организаций некоммерческого сектора. В итоге наработанные за прошедшее пятилетие практики межсекторного партнерства позволили региональным администрациям выстроить взаимодействие с общественными палатами и общественно-консультативными советами при Министерствах социального блока для принятия и воплощения в жизнь ряда важных социально-политических решений, связанных с выбором приоритетов социального развития. На федеральном уровне были приняты нормативно-правовые акты, которые предполагали дальнейшее развитие межсекторного партнерства, в первую очередь участие СО НКО в предоставлении социальных услуг (№ 442-ФЗ) и в решении важных социально-экономических проблем (№ 44-ФЗ). Была разработана дорожная карта «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере». 23 мая 2016 г. Правительство РФ утвердило программу бюджетного финансирования СО НКО на 2016–2020 гг., увеличив поддержку деятельности СО НКО.

### **3. Гражданское участие и публичная политика**

Гражданские инициативы всегда находятся в поле политики в смысле public policy, которое содержательно связывается с процессом подготовки, обсуждения, принятия и исполнения политико-управленческих решений, обязательно включающим участие в этих процессах не только властных структур, но других заинтересованных участников этого процесса — групп влияния, защитников интересов тех или иных меньшинств, общественных организаций и пр., а также экспертного сообщества. И тогда фокус исследований особенностей гражданского активизма смещается именно к изучению процесса взаимодействия государства и гражданского общества (гражданских инициатив), что делает уместным обращение к исследованию качества государственного управления и такого, явления, как governance. В частности, принципы «good governance» внесли существенный вклад в

изменение системы государственного управления в сторону большей открытости, подконтрольности обществу, сделав гражданское общество частью принятия многих публичных решений. Концепция «совместного управления» (governance) и «хорошего управления» (good governance) были впервые изложены мировому сообществу в 1997 году в программных документах развития ООН [2]. Реализация концепции good governance зависит от сформировавшейся и устойчивой институциональной и политической среды в государстве. Институциональная среда должна предоставлять возможность аккумулировать мнения многочисленных политических и общественных акторов, способствовать обмену мнениями, поиску консенсуса при принятии политических, экономических, социальных и иных решений, имеющих поддержку широких общественных кругов. Политика ЕС уделяет значительное внимание вопросам участия гражданского общества в процессах разработки законодательных актов. В 1998 году принят Амстердамский договор, зафиксировавший обязательную процедуру всесторонних консультаций перед принятием законодательных актов [5]. В 2001 в Белой книге по вопросам европейского управления данная норма была развита и определены критерии эффективного управления: открытость, участие, подотчетность, эффективность и согласованность. Совместное управление определено как важный инструмент повышения легитимности ЕС. Вопросам общественного контроля и общественного участия в политике ЕС отведено одно из ключевых мест в современной европейской политике.

Внедрение современных форм коммуникативных технологий, возрастание удельного веса проектно-сетевых форм гражданского участия способствовал увеличению вовлеченности граждан в разные формы взаимодействия с органами власти: они все чаще стремятся более активно принимать участие в формировании социально-политической «повестке дня». Диалог между государством и гражданским обществом в современном мире становится все более интенсивным. Так, например, в Великобритании работает специальный портал [fixmystreet.com](http://fixmystreet.com), на котором граждане могут оставлять заявки на решение бытовых вопросов, связанных с городской инфраструктурой, нарушением общественного порядка, иных социальных вопросах [7]. Данная платформа является интерактивным средством для информирования властей о наличии проблем и принятии соответствующих мер по их решению (некачественное дорожное покрытие, опасность для пешеходов и водителей, изрисованные стены, нарушение общественного порядка и покоя, проблемы, связанные с озеленением улиц и пр.). Ежемесячно на сайт поступают тысячи заявок от граждан Великобритании, работой с которыми занимаются местные власти [7]. Подобных социальных и общественных платформ насчитывается множество в европейских странах и США.

На сегодняшний день в России сформировалось определенное количество платформ для аккумуляции общественного мнения, выработки гражданских инициатив (ГИ), их транслирования в органы власти и выстраивания диалога с государственной и местной администрациями. Особенно интересен в этом отношении опыт Москвы, так как именно он зачастую транслируется в остальные субъекты РФ.

В настоящее время в России сформировались следующие публичные площадки для осуществления гражданского диалога и транслирования ГИ в местные и государственные органы власти: Общественная палата РФ, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Экспертный совет при открытом правительстве РФ (экспертный совет онлайн), государственный электронный портал «Российская общественная инициатива», информационные порталы «Активный гражданин» и «Наш город» (г. Москва), гражданские форумы в регионах, институт общественных (публичных) слушаний, многочисленные местные дискуссионные площадки, экспертные советы и рабочие группы при ФОИВ и др. площадки. Среди новых форматов можно также отметить активную роль Общероссийского народного фронта и Комитета гражданских инициатив А. Кудрина.

Несмотря на широкое распространение социальных сетей в обществе, государством не закреплён их официальный юридический статус как полноправных площадок для формулирования и транслирования гражданских инициатив во властные структуры. Государство, несомненно, прислушивается к мнению «сети», но оно не обязано реагировать на гражданские инициативы, организуемые в социальных сетях. Именно поэтому сформировался общественный запрос на создание официальной платформы для озвучивания общественных инициатив и организации голосования в их поддержку. Одной из подобных официальных площадок стал созданный в 2012 году портал «Российская общественная инициатива».

Электронный портал «Российская общественная инициатива» (РОИ) на сегодняшний день представляет одну из наиболее перспективных площадок для политического краудсорсинга в России. Данный интернет-ресурс создан для размещения общественных инициатив гражданами Российской Федерации. Нормативно-правовую основу функционирования портала РОИ составляет указ Президента РФ от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Под общественной инициативой понимаются предложения граждан РФ по вопросам социально-экономического развития страны и повышения эффективности государственного и муниципального управления. Портал РОИ предоставляет для своих пользователей возможность публикации собственной инициативы по вопросам социально-экономического развития страны или её отдельного региона, ознакомления с уже размещёнными инициативами, голосования в их поддержку, получения информации о ходе и результатах их реализации. Например, по инициативе «Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб» (100108 голосов) подготовлено решение Экспертного совета Открытого правительства и направлено в Общественную палату РФ. В отношении инициативы «Сохранять номер мобильного телефона при переходе от одного оператора связи к другому» принято Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1094. В отношении инициативы «Постановка транспортного средства на учёт в ГИБДД, снятие с учёта, выдача госномеров и другие регистрационные



действия должны производиться в течение 1 часа» (100807 голосов) выпущен приказ МВД РФ и разработан Административный регламент.

По состоянию на 2017 г. на портале РОИ было зарегистрировано более 11 тыс. общественных инициатив, на голосовании находилось около 2 тыс. Однако не у всех инициатив, набравших более 100 тыс. голосов, складывается благоприятная судьба. Так, рабочая группа Открытого правительства отклонила общественную инициативу о применении в России статьи 20 Конвенции ООН против коррупции. Этой инициативой предусматривалось введение уголовной ответственности для тех чиновников, которые не смогли бы объяснить свои расходы. Тем самым по решению Рабочей группы было отклонено введение в Уголовный кодекс РФ статьи «Незаконное обогащение»

Портал РОИ является аналогом схожих порталов гражданских инициатив в европейских странах и США. Однако российский портал еще малоизвестен среди россиян и имеет огромный потенциал для расширения своей роли в аккумулировании общественных инициатив и решении актуальных социальных и политических проблем в России. Для повышения эффективности работы портала необходимо проведение масштабной рекламной кампании в СМИ с целью информирования граждан о существовании портала и о его возможностях, а также уменьшение сроков голосования по инициативам (с 1 года до 3—6 месяцев), что сделает данный ресурс более оперативным и эффективным [13].

Наряду с конвенциональными площадками для формирования ГИ и их транслирования в компетентные органы власти в России присутствует также значительное количество независимых Интернет ресурсов и площадок для данной деятельности.

#### **4. Проблемные узлы развития гражданского участия в публично сфере**

На фоне выделенных выше позитивных трендов развития гражданского активизма, его устоявшегося и полуформализованного сегментов, межсекторного партнерства, обозначились и противоречиво оцениваемые явления. Так, за последние годы в стране был принят целый пакет законов на федеральном уровне, который имеет как позитивный (выше упомянутая Программа поддержки СО НКО в развитие федерального закона № 40, введение института бизнес-омбудсмена и распространение института омбудсмена на все Субъекты Федерации, появление Института открытого правительства, упрощение правил регистрации политических партий и общественных движений, частичное изменение выборного законодательства, введение института выборов губернаторов, перераспределение финансовых полномочий между государством и муниципалитетами, создание независимой системы оценки качества социальных услуг и пр.), так и настораживающий для общества характер: введение понятия «иностранный агент» для НКО, частично финансируемых из-за рубежа, ужесточение законодательства о митингах, возвращение статьи «наказание за клевету» в УК РФ, ужесточение контроля за деятельностью интернета, пр. А 2 июня 2016 г. был подписан Федеральный закон № 179-ФЗ «О внесении изменений в ст. 8 Федерального закона «Об

общественных объединениях» и ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях». В соответствии с этим законом вводится критерий «политической деятельности», согласно которому к формам политической деятельности НКО, кроме участия в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований, относятся организация и проведение публичных дебатов, дискуссий, выступлений. По мнению многих экспертов, а также членов Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ появление данного законодательного решения стало свидетельством недоверия к растущей гражданской активности. Смысл подобной государственной политики эксперты усматривали в одном: сохранить жесткий контроль над гражданским обществом, исключить кажущуюся власти угрозу мобилизации протеста и запроса на перемены по сценарию скорее «бархатных», чем «оранжевых» революций. Сами же представители гражданского общества усмотрели в этом укрепление административных функций государства по отношению к гражданскому участию. Усиление «административной вертикали» реанимировало запрос на институционально управляемое участие общественных сил в привычных схемах «выделенного пространства» и «приглашения в проект». Формат публичной политики все больше стал приобретать свойства имитации, «управляемого представительства». В некоторой степени произошло то, что А. Аузан точно обозначил как реставрацию «вертикального общественного договора».

А между тем стремительно развивающиеся формы гражданской самоорганизации, неполитических движений чем дальше, тем больше начинают выступать своеобразным «тестером», индикатором исчерпанности административно-управляемой «вертикализации» гражданских отношений, пытаясь вернуть общественным институтам декларированный им демократический смысл.

Государственная и муниципальная власть объективно заинтересованы во взаимодействии с деловой и гражданской инициативой при реализации задач выхода из кризиса и проведении структурных реформ: государственная поддержка общественных инициатив гораздо эффективнее, чем любая попытка реформирования «сверху». Без понимания и заинтересованного участия общественности любая инициатива органов власти изначально обречена на провал. Страна вошла в кризис с весьма неблагоприятным состоянием социальной политики и человеческого капитала. Зачастую гражданские объединения и организации действуют успешнее и экономичнее, чем государственные учреждения. В результате государству нередко оказывается выгоднее передавать средства независимым негосударственным организациям в обмен на четкие, конкретные и контролируемые обязательства с их стороны, чем создавать дополнительные структуры. Помимо этого, жесткие уроки системного финансово-экономического кризиса продемонстрировали, что межсекторное партнерство, совместная реализация социально-значимых программ, которые по собственной инициативе предлагает некоммерческое сообщество страны, гражданские и деловые инициативы — это не только полезные для жителей дела, но и создание нормальной, стабильной обстановки на территориях действия гражданских инициатив, без чего невозможна никакая

созидательная деятельность. Формирование консолидированных и созидательных практик и установок через межсекторное партнерство — важнейший технологический и ценностный ресурс гражданского активизма. Социальная консолидация является фундаментальной основой благополучия российского общества, необходимым условием инновационного прорыва в развитии страны, выполнения стратегических планов, которые декларируются руководством страны.

Гражданское общество через различные формы самоорганизации, деловой и гражданской инициативы создает запрос на качественное изменение характера взаимодействия с властью и его главным институтом — государством. Последнее должно перестать опасаться гражданского общества как субъекта перемен, а воспользоваться им как ресурсом развития. Для этого само государство должно стать более демократичным, открытым и современным. Объективно назрела потребность в переходе к модели общественно-государственного управления, когда управленческие решения и действия власти будут соизмеряться с возможностями и потребностями гражданского общества, зарекомендовавшего себя в качестве конструктивного партнера. И переход к модели общественно-государственного управления — это не просто фигура речи. Возросли требования к публичным услугам и общественному контролю за их качеством. Усиливается роль информационных технологий при формировании стратегий общественного развития, разработке алгоритма их решений. Расширяется спектр востребованных социальных услуг, представляемых некоммерческим сектором, и возрастает их конкурентность.

Своей деятельностью гражданское общество либо стабилизируют политическую систему, либо дестабилизируют ее. Все зависит от уровня и качества диалога с государством, доверия и культуры публичной политики. Если вспомнить различные резонансные истории проявления гражданского активизма за последние годы в стране — будь то «Движение в защиту Химкинского леса» (г. Химки), «Лига избирателей» (общероссийская гражданская инициатива), «Движение против строительства мусоросжигательного завода в Ясенево» (г. Москва), различные движения по защите парков, заповедных территорий, движения по защите прав различных слоев населения (пенсионеров, женщин, детей, социальных сирот) и т.д. то можно отчетливо увидеть, что у каждой гражданской инициативы были свои цели: защита экологии района, защита интересов собственников жилья, защита прав избирателей, пенсионеров, малообеспеченных групп населения, но всех их объединяет стремление граждан внести свой вклад в решение важных общественных проблем и сделать себя ответственными за принимаемые решения, направить, в конечном итоге, свою энергию в созидательное русло по формированию и сохранению общественного (публичного) блага. История становления гражданского общества свидетельствует о том, что некоммерческий сектор, гражданская и деловая инициатива институализируют социальную активность, а она способствует развитию экономики, социальной сферы и в целом — прогрессу демократических государств. Гражданский активизм во всей полноте его проявления — это важный ресурс гражданского общества, который государство должно реально осознать, подключая к реализации долгосрочных стратегических проектов.

## 5. Заключение

Обобщая, можно констатировать, что современные демократические государства, включая и те, которые ими стали недавно, объективно стремятся к построению партнерских отношений с гражданским обществом, понимая, что опора на гражданское общество — это мощная «корневая система», придающая общественной силе и устойчивости политической системе общества. Однако поиск оптимума в этом взаимодействии идет сегодня очень не просто. Социокультурные сдвиги общества постмодерна отличаются «уточнением» социальной ткани, нарастанием хрупкости социальных связей, их «виртуализацией». Социальный механизм осуществления госуправления<sup>1</sup> стал сложнее и противоречивее, так как именно к горизонтальному уровню «стянулась» живая энергия социума и именно он острее и оперативнее «схватывает» назревающие в толще реальной жизни потребности и проблемы общественного развития. Особая роль отводится системе представительства социальных интересов в рамках повышения публичности государственного управления, что позволяет поддерживать режим баланса во взаимоотношениях государства и общественных ассоциаций, защищая его от угрозы «сваливания» в деструктивное русло.

Социальный механизм государственного управления призван аккумулировать интересы и потребности общества, его основных социальных групп с целью выработки оптимальных средств и методов их удовлетворения. И роль «драйвера» такой трансформации госуправления взяло на себя межсекторное партнерство — как особая современная социальная технология, соединяющая поиск баланса интересов между бизнесом, некоммерческим сообществом и государством на основе выявления «зон согласия», поиска компромиссов в условиях плюрализма и несовпадения частных, групповых и административных интересов. Межсекторное партнерство во всем многообразии своего проявления, дополняя электоральную систему представительства интересов, «демократией со-участия», по сути, пытается встроить максимальное количество социальных интересов в процессы выработки и реализации государственной политики и формирования модели «со-управления» в условиях современного общества. Эта технология приучает двигаться от эгопартикуляризма в направлении выявления основ общественного блага и общих интересов. Это требует, в свою очередь, всемерного развития

---

<sup>1</sup> Социальный механизм осуществления госуправления представляет собой взаимосвязь социальных явлений, технологий и институтов, в результате чего происходит организующе-властное согласование общественного волеизъявления, учет социально-значимых интересов, определение целей, разработка и принятие решений, а также их реализация с помощью имеющихся у государства ресурсов (власти, аппарата, методов, средств). Он действует внутри политической системы, институты которой как непосредственно (через субъект госуправления), так и опосредованно (через объект управления) влияют на содержание и структуру госуправления, формы и методы его осуществления, определяют их целесообразность и эффективность. С помощью такого механизма система госуправления сохраняет свою качественную определенность в создании необходимых условий для общественной жизнедеятельности.

публичной сферы и такого ее важного элемента как общественный диалог. В этом качестве многочисленные общественные ассоциации «третьего сектора» предъявляют особый запрос к качеству госуправления. Оно должно быть компетентным, обеспечивающим выполнение базовых функций государством и предоставляющим обществу базовые общественные блага, некоррумпированным, прозрачным, ответственным и поддерживающим постоянную обратную связь с обществом. В нем должно присутствовать соблюдение верховенства права, защита прав и свобод граждан, в т.ч. права собственности, обеспечение свободного развития каждого гражданина и групп граждан. Такое государство, помимо прочих своих базовых функций, сможет выступать арбитром и управляющим при разрешении конфликтов, возникающих при плюрализме интересов. Важно, чтобы в органах государственной власти сложился социальный механизм государственного управления, позволяющий контролировать результаты рассмотрения и использования инициатив гражданского общества. Во-первых, это позволит избежать потери потенциально эффективных общественных предложений и гражданских инициатив. «Жемчужные зерна» не должны исчезать в бюрократических жерновах. Это также повысит результативность нового социального контракта за счет использования потенциала структур гражданского общества.

Вызов «публичности» в условиях сетевого общества востребовал новый тип гражданской компетентности — профессионализма, умения договариваться «по существу дела», без вмешательства внешних посредников. Процесс подготовки и принятия решений стал особенно чувствителен к требованиям процедуры. Произошло заметное расширение круга участников. В принимаемых решениях стала просматриваться попытка установить связь с реальными интересами и настроениями различных групп интересов с общественными приоритетами. Но этот поворот весьма хрупок и пока достаточно противоречив. Открывая новые возможности для представителей гражданского общества, он создает и новые проблемы.

## Литература

- [1] Dalton R.J. Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation // Political studies. 2008. Vol. 56. P.76–98.
- [2] Human development report 1997. – URL: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr\\_1997\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf).
- [3] Newton K., Giebler H. Patterns of Participation: Political and Social Participation in 22 Nations. Discussion Paper SP IV 2008-201. – URL: <https://www.econstor.eu/handle/10419/49726>
- [4] Turner B.S. The Erosion of Citizenship // British Journal of Sociology. 2001. Vol. 52. No. 2. P. 189 – 209.
- [5] Treaty of Amsterdam amending the Treaty of the European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>.

- [6] Градосельская Г.В., Петренко Е.С. Российское гражданское общество: реконструкция по результатам крупномасштабных опросов. Гражданское общество современной России / Отв. Ред. Е.С. Петренко. М.: Институт Фонда «Общественное мнение». 2008. С. 80-81.
- [7] Гражданский проект «Fixmystreet». – URL: <https://www.fixmystreet.com>.
- [8] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год. М.: ОП РФ. С.10.
- [9] Мерсиянова И. В., Корнеева И. Е. Благотворительность и участие россиян в практиках гражданского общества: региональное измерение / Нац. исслед. ун-т ВШЭ. – М.: НИУ ВШЭ, 2013. 204 с.
- [10] Российское общество и вызовы времени. Книга первая / М.К. Горшков и др.; под ред. Горшкова М.К., Петухова В.В.; Институт социологии РАН. – М.: Издательство «Весь мир», 2015. С. 129.
- [11] Скалабан И.А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий // Вестник Томского университета. Серия Философия. Социология. Политология. 2011. № 1 (13). С. 32-34.
- [12] Скалабан И.А. Общественное участие в современной России: особенности социального конструирования. Доклад на заседании секции «Местное самоуправление и гражданская самоорганизация» XVIII Апрельской международной Конференции НИУ ВШЭ-2017. – URL: <https://conf.hse.ru/2017/program#N>.
- [13] Фельдман П.Я. Политический краудсорсинг как институт электронной демократии: проблемы становления и развития // Власть. 2014. № 6. С. 12.

## **Civic activism and Public Policy in Russia: Status and Challenges**

L.I. Nikovskaya

Institute of Sociology RAS

The article analyzes the characteristics and factors of development of civil activism in public policy related to increasing its diversity and transition to project and network forms of presentation. It is shown that in conditions of growing complexity and multidimensionality of the transforming Russian society and the emerging pluralism of socio-political interests is a growing need of civil society to the viability of institutions of public policy, which today includes the institutions of e-democracy. The modality of this query is increased by the crisis of social development. With the dominance of administrative-bureaucratic approaches to public policy there is a falsification of feedback, dysfunction of the public sphere in the direction of strengthening the influence of corporate and bureaucratic interests against the public, which inevitably leads to increased social tension and protest moods, lower levels of trust in the activities of the state and the legitimacy of political power. The development of institutions for public participation, mechanisms for cross-sectoral social partnership and e-democracy promote the rationalization of the

interaction of government and society, enhance the effectiveness of social representation of public interests in the conditions of incompleteness of the processes of socio-political transformation and stimulates reform of public administration in the direction of enhancing the openness and transparency that allows you to more adequately take into account the increasing mobility and pluralism of social groups and their socio-cultural preferences.

**Keywords:** civic participation, social participation, intersectoral partnership, public administration, social dialogue, the social mechanism of governance, feedback, mechanisms and institutions, civil society, public policy, social networks, mechanisms and platforms of online communication