



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**И. А. Халий,  
О. В. Аксенова**

**Активность структур гражданского  
общества: ориентация  
на взаимодействие социальных  
субъектов**

Электронный ресурс

URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Aktivnost.pdf>

Перепечатка с сайта Института  
социологии РАН <http://www.isras.ru/>

URL: <http://www.civisbook.ru>

## *Раздел 9.*

# **АКТИВНОСТЬ СТРУКТУР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ОРИЕНТАЦИЯ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СОЦИАЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ**

---

Одно из необходимых условий консолидации общества — отлаженное и эффективное взаимодействие различных субъектов социального действия (власти, бизнес, научное сообщество, интеллигенция, структуры гражданского общества) и институционализация такого взаимодействия в виде устойчивых социальных практик, сформулированных и зафиксированных норм, правил, постоянно формирующихся и долговременно действующих совместных структур в форме рабочих и экспертных групп, общественных советов, творческих коллективов. Понятие «консолидация общества» следует отличать от понятия «солидаризация социальных групп». Консолидация — это взаимодействие и согласие социальных групп, в то время как солидаризация — это единение индивидов внутри социальных групп и созданных ими структур, их самоидентификация в форме осознания принадлежности к определенному сообществу. В этой связи в данной главе реализуется двуединая задача: обнаружить, происходит ли процесс солидаризации внутри сообщества структур гражданского общества (анализу в нашем случае подлежит деятельность неправительственных, некоммерческих организаций современной России — далее НКО) и предпринимают ли какие-либо действия структуры гражданского общества (ГО) в направлении консолидации российского общества.

Представляемый анализ опирается на базу данных об НКО, представляющих различные регионы России и отобранных методом «случайной выборки» в 2008–2009 гг. Полученная база данных состоит из 200 анкет того же количества организаций, которые дают ответы на вопросы об основных параметрах деятельности НКО: целях и задачах организаций, направлениях и формах действий, их месте, сфере и масштабах деятельности, репертуаре действий, способах взаимодействия НКО друг с другом и с властями, достигнутых ими результатах и пр. Учитывались также сведения, полученные исполнителями проекта в ходе проведения ими глубинных интервью активистов.

## **1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО**

В базе данных представлены НКО из 46 субъектов федерации (см. рисунок 1).

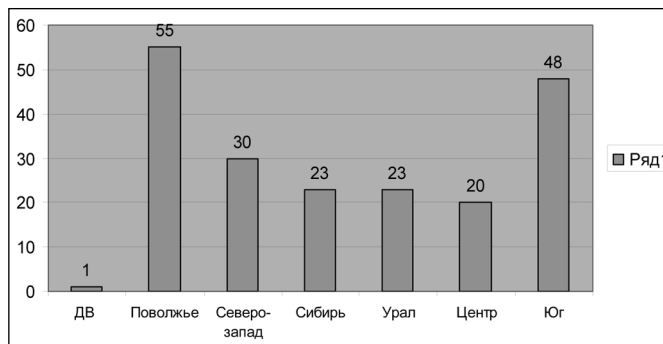


Рисунок 1. География НКО

Некоторая неравномерность распределения количества НКО по регионам лишь косвенным образом может свидетельствовать о большей или меньшей общественной активности в них, поскольку в данном случае эта активность проявлялась стихийно. Большей частью на участие в опросе отозвались «молодые» НКО, созданные в 2000-е годы. В результате второй характеристикой базы данных является доминирование недавно созданных НКО (см. рисунок 2), что позволит выявить современные тенденции в развитии структур ГО и существующие для этого сегодня условия.

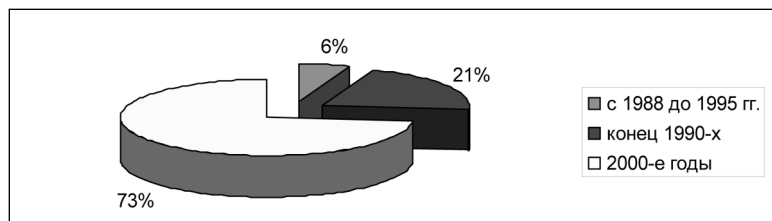


Рисунок 2. Время создания НКО

Все анализируемые НКО можно классифицировать по масштабам распространения их деятельности — общероссийские, региональные, городские (региональный центр или средний/малый город), поселковые (см. рисунок 3).

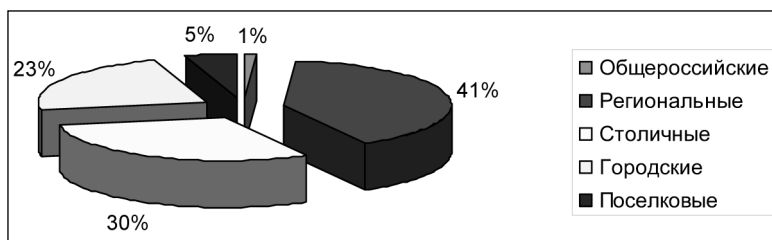


Рисунок 3. Масштабы распространения деятельности

При этом общероссийскими организациями называются те, которые имеют сеть своих отделений по стране. Как региональные регистрируются или заявляют себя те НКО, которые сами (а не их подразделения, такое бывает в очень редких случаях) действуют не только на территории своего города (обычно это столица региона), но и в других населенных пунктах. Есть НКО, которые работают исключительно в своем родном городе, здесь важно определить, есть ли разница между тем, как они действуют на различных уровнях, поэтому введены категории «столица» и «город». Обратим внимание, что в совокупности НКО, созданные в столицах регионов (категории «региональные» и «столичные») почти втрое превышают количество действующих в малых и средних городах, хотя удельный вес последних (23%) все же значителен. Но особенно важно отметить, что и поселок/деревня постепенно включаются в гражданскую активность (7%).

Анализ базы данных позволил произвести типологизацию основных направлений деятельности НКО. Эти направления определялись тем, как их заявляли сами организации в своих анкетах при сопоставлении с описанием их деятельности, ее целей, задач и способов осуществления. Практически речь шла о выявлении миссии НКО. Основным направлением в результате становилась та сфера деятельности, которая оказывалась доминирующей или единственной (см. рисунок 4).

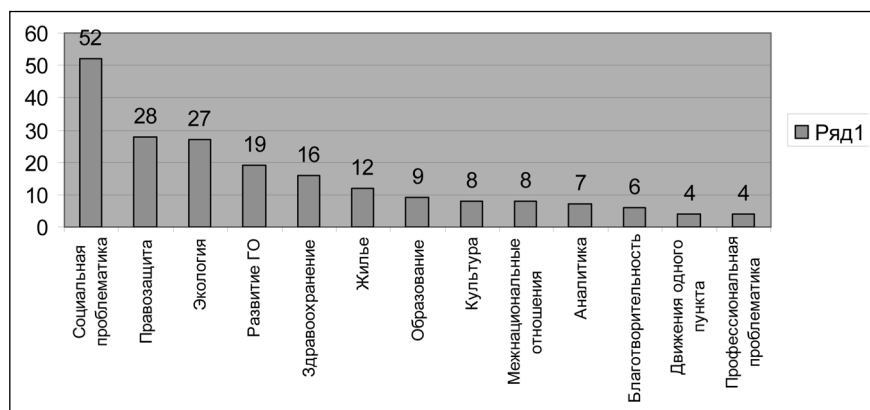


Рисунок 4. Направления деятельности НКО (всего 200)

Это не означает, что, например, правозащитой не занимаются НКО, чьим основным направлением являются экологическая или социальная сферы, однако в этих случаях защита прав граждан — это один из способов действий, позволяющий достичь поставленной цели (см. таблицу 1).

В категорию «социальная направленность» вошли те НКО, которые занимаются проблемами либо конкретных социальных слоев (детей, инвалидов, женщин, пенсионеров), либо заявляют свою нацеленность на помощь

Таблица 1. Сферы деятельности НКО (количество организаций)

№№	Сферы деятельности	Как направление деятельности	Как один из способов или методов деятельности
1	Социальная	49	104
2	Правозащитная	28	61
3	Экологическая	27	26
4	Развитие ГО	19	44
5	Здравоохранение	16	33
6	Жилищная	12	21
7	Образование	9	32
8	Культура	8	34
9	Межнациональные отношения	8	30
10	Аналитика	7	62
11	Благотворительность	6	54
13	Профессиональная	4	
14	Религиозная	3	

всем без исключения (в представленной типологизации это обозначено как «все слои») (см. рисунок 5).

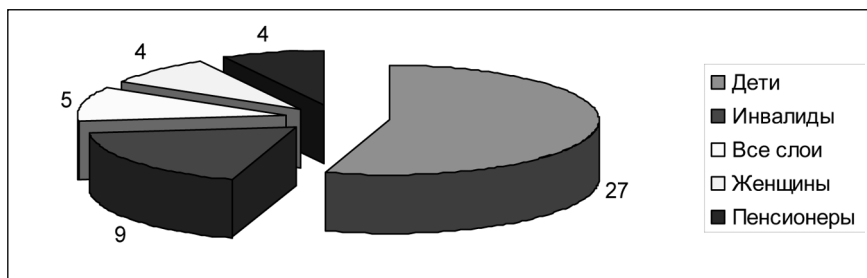


Рисунок 5. НКО социальной направленности

В результате получилась следующая иерархия направлений деятельности НКО.

Объединение организаций, так или иначе действующих в социальной сфере (и как направление, и как способ действий), дает возможность констатировать факт вовлеченности более трех четвертей НКО в разрешение насущных социальных проблем. Это вполне соответствует реальной ситуации в современной России, где значительная часть россиян находится в категории бедных и беднейших слоев населения<sup>1</sup>, что и определяет главенство социальной проблематики.

<sup>1</sup> Социальное неравенство и социальная политика в современной России. М.: Наука, 2008.

Внутри же этого ряда оказалось, что особое внимание НКО уделяют положению и правам детей (направление деятельности — 27 НКО, способ действий — 62 НКО), что также адекватно социальным реалиям. И это не только работа с неблагополучными детьми, но и с теми, кто в эту категорию не попадает, а также деятельность самих детских организаций, впрочем, в большинстве случаев инициированных взрослыми. Масштабность проблематики и зависимость детских проблем от проблем взрослого населения очевидны. На втором месте — забота об инвалидах (направление деятельности — 9 НКО, способ действий — 23 НКО). Следует заметить, что общественные организации инвалидов — это одни из немногих наиболее «старых» НКО в нашей стране, действующие еще с советских времен. Их предыдущая организованность, а также приобретенные опыт и навыки в первую очередь и определили относительно высокое место в иерархии направлений деятельности. К тому же это та часть населения, которая имеет наименьшие возможности адаптации к новым условиям, отчего их зависимость от государственных программ оказывается особенно острой. А это означает, что в данной сфере активная работа общественности с органами власти носит крайне необходимый характер. Проблемы женщин и стариков оказались в иерархии социальной направленности на последних местах. Однако ситуация с этими группами не однозначна. Работа по разрешению женских невзгод и повышению статуса женщин в обществе ведется не только теми НКО, которые заявили такое направление, но также и рядом организаций, занимающихся детьми, а также правозащитными организациями (но и таковых обнаружилось лишь 11). Острее вопрос с помощью старшему поколению: главное заключается в том, что стариками занимаются только сами ветеранские организации, которые по определению не могут обладать достаточными ресурсами (особенно если учесть, что основной ресурс всех НКО — это люди), дополнительную помощь оказывают лишь организации инвалидов и правозащитники (таковых выявлено 8).

Тем не менее, следует подчеркнуть, что российские структуры ГО чутко определяют основные «болевы́е точки» в социальной сфере общества и главные усилия своих организаций направляют на их разрешение.

Правозащитное и экологическое направления деятельности выступают вторыми по своей значимости, что определяет количество тех НКО, которые заявляют эти сферы в качестве своей основной миссии. И здесь (как и в случае с самоорганизацией инвалидов) следует констатировать факт наличия многолетнего (с советских времен) опыта общественной деятельности, что является одной из причин столь лидирующего положения этой направленности в нашей иерархии. Для экологического направления это, пожалуй, даже решающий фактор, поскольку при наличии реальных, серьезных и многочисленных экологических проблем в стране сегодня, все

же без сильного экологического движения ожидать от самого населения, что именно эти сюжеты окажутся столь значимыми в условиях сложной социальной обстановки, не приходится.

С правозащитной деятельностью ситуация иная, поскольку и большинство современных социальных проблем, равно как и практически всех остальных, связано с нарушением прав человека и гражданина. Именно поэтому правозащиту, как инструмент своей деятельности, осуществляет большая часть анализируемых НКО (61 организация), которые при этом не называют ее своей миссией.

В свою очередь, экологические сюжеты также интересуют не только те НКО, основным направлением деятельности которых является эта сфера. Значительная часть иных типов организаций либо вовлекаются в экологическую активность экоНКО, либо нередко выполняют свои экологические проекты, особенно касающиеся среды проживания населения (23 организации).

Следующую позицию в иерархии направлений деятельности занимают те НКО, которые основной своей миссией считают развитие ГО. Во многих анкетах лейтмотивом проходит тема сложности осуществления общественной деятельности, гражданской активности, поэтому именно для НКО столь важна данная сфера. В первую очередь это направление связано с вовлечением в общественную активность как можно большего количества граждан, поскольку люди, обладающие гражданской позицией, — это основной ресурс ГО, их количество определяет, в конечном счете, сам результат их деятельности. В нашем массиве данных НКО, целенаправленно занимающихся именно такой работой, относительно большое количество (19 организаций). Но как минимум вдвое больше тех (44 организации), которые реализуют подобную деятельность как инструмент для достижения своих социальных, правозащитных, экологических и других целей. Опосредованным образом в процесс развития ГО вовлечены практически все его структуры, то есть влияние оказывает сама гражданская активность.

Срединную позицию в иерархии направлений занимают здравоохранение и жилищная проблематика. И то, и другое теснейшим образом связано с осуществляемым реформированием в этих сферах, а точнее, с их последствиями. К сожалению, речь не идет о корректировке сути самих реформ — решения уже приняты и без участия НКО. А вот их реализация, устранение проблем, возникающих на практике, задача сегодняшнего дня. Причем лидируют здесь проблемы здравоохранения, здоровья населения и пропаганда здорового образа жизни (для 16 организаций это направление деятельности, для 33 — форма действий). Жилищная тематика пока еще не заняла то место в деятельности НКО, которое, вероятно, должна занять в связи с масштабностью и остротой данной

сферы — только для 16 организаций это направление деятельности и для 21 — форма действий).

Далее следуют организации (их почти равное количество), рассматривающие как направление деятельности тематику образования (9 НКО), культуры (8 НКО), межнациональных отношений (8 НКО), специализирующиеся на аналитике (7 НКО) и благотворительности (6 НКО). Но занимаются такой проблематикой гораздо большее число организаций. Так, аналитикой в той или иной мере занимается 62 НКО, поскольку вообще для неправительственных организаций свойственно до осуществления своих проектов и кампаний производить тщательное исследование проблемы. Почти столь же распространенным действием является благотворительность (о таком виде активности заявили 54 НКО), благотворительные программы особенно присущи НКО социальной направленности.

На двух последних местах оказались «движения одного пункта» и организации прихожан. Однако в случае с первыми (а это деятельность гражданских инициатив на местах, возникших для разрешения конкретной проблемы) их количество (4) не столь уж мало, поскольку следует учитывать, что возникают они спорадически (по мере проявления проблем или конфликтов) и действуют в большинстве своем в течение короткого времени до разрешения проблемы (позитивного или негативного). В целом же по стране таких инициатив множество, о чем свидетельствуют не только наши собственные исследования<sup>1</sup>, но и нередко появляющиеся публикации в периодической прессе, в программах радио и телевидения. В нашем массиве данных значимым фактом является то, что и в условиях случайной выборки они заняли свое место.

Общественные организации прихожан пока еще не столь уж распространенное явление, и еще менее они откликаются на участие в каких-либо процессах за пределами их среды обитания. Однако отметим, что и они начинают заявлять о себе как о части российского ГО.

Подводя итог анализу направлений деятельности НКО, заметим, что ими охвачены основные сферы жизнедеятельности общества с адекватной современной ситуации расстановкой акцентов.

## **2. ПРОБЛЕМЫ, СТАВЯЩИЕСЯ В ПОВЕСТКУ ДНЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО**

Постановка проблем практически во всех случаях основана на аналитике статистических данных, официальных документов, научных работ или результатов собственных исследований НКО. Анализ описания проблем позволяет выявить сотрудничество в информационном поле НКО с властями (чаще) и научными коллективами (реже), вследствие чего

<sup>1</sup> См. материалы в Альманахе «Участие. Социальная экология регионов России». Вып. 1–13. М.: 1999–2004.



НКО, во-первых, обязательно стремятся к позитивному взаимодействию с различными социальными субъектами, включая и сферу управления, а, во-вторых, стараются опираться на объективные данные.

Выбор проблем, которые НКО ставят в повестку дня, как минимум, собственной активности и, как максимум, стараясь включить их в повестку дня публичной политики, зависит, главным образом, от их распространенности в общественном мнении или в обыденном сознании сограждан. Но не следует сбрасывать со счетов и те установки на разрешение конкретных проблем, которые транслируются властями, впрочем, совсем нередко случаи совпадения этих двух источников.

*Социальная проблематика.* Поскольку в иерархии направлений деятельности НКО на первом месте оказалась социальная сфера, то следует начать анализ именно с социальных проблем — они, видимо, самые насущные.

Здесь наиболее остро ставятся проблемы детей, которые сопровождаются обычно проблемами семьи и женщин и, в первую очередь, выдвигается озабоченность НКО детьми-сиротами: *«Социальные катаклизмы, экономические трудности страны больше всего отражаются на самых незащищённых категориях населения России — детях. Растут социальное сиротство, безнадзорность, беспризорность детей и подростков»*. Уделяется внимание помощи принимающим семьям, причем подмечается не самая поверхностная в этой сфере проблема: *«Одной из проблем, возникающих в принимающих семьях, является недостаточное медицинское обследование детей-сирот при помещении в семью и недостаточное медицинское сопровождение детей-сирот в таких семьях»*. Вызывает беспокойство НКО и то, что дети даже из социально благополучных семей оказываются в группе риска, поскольку увеличивается число безнадзорных детей, которое многократно возрастает в каникулярное время. Особо трудное положение детей отмечается в семьях с низким достатком. Проблемы сохранения семьи нередко связываются с фактически полным отсутствием отцовского влияния и участия мужчин в воспитании детей, выражающееся в том, что в абсолютном большинстве семей женщины отвечают за все, что происходит с ребенком, — его здоровье, воспитание и вообще благополучие. По мнению активистов НКО, это приводит к неприятным последствиям для всех членов семьи — матерей (худшие по сравнению с мужчинами возможности карьерного роста и самореализации); отцов (неудовлетворение потребности в отцовстве, наставничестве; чувства опустошенности, депрессии; отсутствие желания заводить больше одного — максимум двоих детей); детей (дисгармоничное развитие, психосоциальные и эмоциональные проблемы). НКО особо подчеркивают продолжающееся ухудшение социально-экономического состояния семей в сельской местности: *«Ощущение определенной кажущейся безвыходности в решении проблем провоцирует родителей к ведению нездорового*

*образа жизни, пьянству. От этого прежде всего страдают дети, находящиеся в этих семьях». Неприемлемым и требующим действий считается насилие над женщинами и детьми в семье и обществе.*

В современных условиях одно из первых мест начинают занимать проблемы трудоустройства женщин и молодежи. Здесь у каждой социальной группы своя специфика. В отношении женщин в первую очередь указывается на их дискриминацию, как при трудоустройстве, так и в структуре занятости. Для молодежи подчеркиваются проблемы трудоустройства молодых специалистов, окончивших высшие и среднеспециальные учебные заведения. Указывается на особую проблематичность профессионального трудоустройства людей с ограниченными физическими возможностями и молодежи из социально незащищенных семей. Причины активисты видят в несоответствии требований работодателей (ограничения по возрасту; наличие опыта работы (2–3 года) по специальности; обладание навыками коммуникативности и работы в команде и т.д.) и объективным возможностям молодых специалистов.

В отношении молодежи озвучена и еще одна проблема — это современная молодежная политика властей. НКО считают ее малоэффективной, что подтверждается, по их мнению, следующим: *«В последние 3 года миграция молодежи в другие регионы России стала одной из ключевых проблем социально-экономического развития территории области; уровень удовлетворенности качеством жизни молодежи из-за нерешения социально-экономических проблем заметно снижается; в информационных изданиях (в первую очередь в Интернет) растет количество публикаций и материалов с критикой деятельности региональных и муниципальных органов по делам молодежи, по реализации молодежной политики; «поглощение» органами власти молодежных общественных организаций и объединений направлено на усиление давления на молодежь и критические замечания по вопросам результативности и эффективности реализации молодежной политики».*

Проблемы инвалидов, заявляемые НКО, можно разделить на четыре категории: социально-экономическое положение, доступ к образованию, возможности реабилитации, этика взаимоотношений инвалидов и общества. С первым понятно без слов, однако НКО связывают проблемы социально-экономические с проблемами, существующими по остальным позициям. В сфере образования выдвигаются две позиции — образование детей с ограниченными возможностями и переобучение взрослых, связанное со структурой занятости. Важно, что НКО при этом не просто выделяют проблемы, но и осмысливают их возможное решение вполне инновационными методами.

Проблемы реабилитации инвалидов НКО связывают главным образом с недостаточностью информации о том, как осуществить право, предостав-

ляемое законом. Правовой основой для проведения реабилитационных мероприятий является индивидуальная программа реабилитации инвалида. В комплексной реабилитации инвалидов принимают участие более семи структур, в том числе администрация региона, бюро Медико-страховой экспертизы, структуры здравоохранения, социальной защиты, образования, труда и занятости, юстиции, а также общественные организации инвалидов. НКО выявили основные проблемы, с которыми сталкиваются люди с ограниченными возможностями при составлении социального паспорта инвалида. Проведённые одной из НКО исследования показали, что *«только менее половины всех инвалидов имеют индивидуальную программу реабилитации»*. К этому добавляется опасение самих инвалидов того, что *«составление индивидуальной программы реабилитации в итоге вызовет понижение группы инвалидности, а вместе с тем и понизится размер получаемой пенсии и компенсации»*. Целью реабилитации является восстановление социального статуса инвалида, достижение им материальной независимости и его социальная адаптация. Но даже в случае успешной реабилитации достичь нового статуса, как утверждают НКО, непросто, поскольку и здесь сказывается недостаток информации. Юридическая и правовая неграмотность, неосведомленность также являются препятствием для использования льгот в полном объеме не только инвалидами, но и родителями, вдовами, детьми погибших при защите Отечества в локальных войнах в Афганистане, Чечне.

Эту же тему развивают неправительственные организации пенсионеров: *«Проведение пенсионной реформы сопровождается отсутствием доступной и легкой для понимания «простым человеком» информации. Особенно это актуально для сельской местности, обширных территорий Забайкалья, Сибири и Дальнего Востока»*. Отмечают они также и проблему отсутствия общения, коллектива у пожилых людей, отсутствие ресурсов для обеспечения возможности *«геронтообразования, творческой, интеллектуальной, физической, экономической, социальной, политической активности, создания межпоколенческих групп взаимопомощи для решения проблем стареющего поколения в солидарном сообществе»*.

НКО, занимающиеся социальными проблемами, то есть проблемами наиболее социально незащищенных слоев общества, при их постановке ни в коем случае не заняты выдвиганием требований к государству помочь этим слоям материально. Скорее речь идет о предоставлении в их распоряжение той пресловутой «удочки», которая должна дать им самим возможность действовать, чтобы улучшить свою жизнь. Анализ описания проблем показывает, что многие из них зависят от установок общества в целом, которые, собственно, и следует изменять. Лишь в отношении работы с молодежью напрямую высказывается мнение о недостаточно продуманных действиях властей.

*Проблемы информирования населения.* Одной из проблем в социальной сфере названа недостаточность информированности населения по самым разным аспектам, что, по мнению НКО, препятствует реализации их прав и даже обеспечению льгот. В целом проблема доступа к информации и правовой грамотности находится в центре внимания всех НКО, чем бы они ни занимались. И в этом как раз именно власти признаются ответственными: *«Правовая безграмотность — в медицине, жилье, экологии,... — вызвана, в первую очередь, недостаточными действиями властных структур».*

Недостаточность информации сказывается на жизни людей во всех аспектах. Специально следует выделить слабую информированность граждан в экологической сфере, в которой люди не обладают даже элементарными знаниями. Особую озабоченность НКО проявляют в отношении скудной информации о деятельности (реальной и возможностях участия) структур гражданского общества. Отмечается, что недостаточность информированности является чрезвычайно актуальной проблемой в сельской местности: *«Правовая безграмотность сельских жителей приближается к ста процентам».* О недостаточности информации говорят, по сведениям НКО, даже школьники: *«Практически в каждом опросе и на каждом круглом столе или форуме одной из первых называется проблема «информационного голода».* Последствия слабой информированности связаны не только с усложнением разрешения социальных проблем для определенных слабонересурсных групп населения, но и с отставанием своих прав в весьма значимых для граждан сферах: *«Опыт Комитета солдатских матерей по правовому консультированию граждан на приеме показывает, что, имея даже минимальные знания о законодательстве, регулирующем призыв, граждане могут самостоятельно отстаивать свои законные интересы».* Но существуют и ситуации, когда отсутствие знаний может привести практически к катастрофическим последствиям: *«Участились случаи бытового насилия и опасность, связанная с торговлей «живым товаром».* По данным ООН, ежегодно жертвами становятся около четырех миллионов женщин. *Безграмотность населения в данных вопросах приводит к таким ужасающим цифрам».*

НКО не утверждают, что не существует специальной литературы, снабжающей население необходимой информацией. Но, во-первых, ее просто недостаточно. А, во-вторых, недостаточность информированности, отмечаемая НКО в связи практически со всеми рассматриваемыми ими проблемами, связана не только с тем, что ее мало и она разрозненна, но и с тем, что ситуация постоянно меняется, а значит, проблема состоит и в способе распространения информации, в недоступности Интернет все еще для многих граждан страны.

*Проблемы в правозащитной сфере.* Среди проблем защиты гражданских прав в 2008 году в деятельности исследуемых нами НКО на первый

план выдвинулись незаконное уголовное преследование правозащитников; юридическая защита малоимущих, инвалидов, жертв политических репрессий, а также обманутых вкладчиков и дольщиков; взаимодействие граждан с МВД и МВС; социализация и адаптация лиц, освободившихся из заключения; борьба с коррупцией.

Правозащитные организации указывают на большое количество нарушений прав человека, в том числе и прежде всего в дежурных частях РОВД. НКО считают, что *«многочисленными выступлениями политиков и руководителей разного ранга с рассуждениями о недопустимости этих нарушений ликвидировать и даже сократить их не удастся. Необходим повседневный регулярный гражданский контроль за работой дежурных частей»*. Особо отмечается незащищённость молодежи и подростков от произвола правоохранительных органов.

Организации мигрантов обеспокоены правовой незащищённостью трудовых мигрантов из ближнего зарубежья.

Проблемы содержания осужденных и особенно возможность социализации и адаптации освободившихся из заключения, как доказывают НКО, не могут не волновать всех граждан страны, во-первых, потому что их много, во-вторых, большинство из них люди трудоспособного возраста, а многие и вовсе юные или молодые, и, в-третьих, они живут среди нас, привнося в повседневный быт граждан все негативные последствия пребывания в заключении.

Сложности социализации бывших заключенных (невостребованность освободившегося человека обществом, неразрешимость проблем бытового, медицинского, юридического и психологического характера) рассматриваются НКО как одна из основных причин повторных преступлений. Положение ещё больше усугубляется, если освободившийся ВИЧ-инфицирован или являлся потребителем наркотиков. Отмечается жестокость пенитенциарной системы и тяжелейшие последствия этого. Вследствие комплексного воздействия указанных факторов человек, освободившийся из мест лишения свободы, *«автоматически оказывается в ситуации социального исключения, что является одной из основных причин повторных преступлений»*. НКО подчеркивают, что при этом отсутствуют комплексные программы и консультационно-реабилитационные центры, *«где проводилась бы реабилитация по основным направлениям: физического развития, психологической устойчивости, обогащению духовного мира»*.

Тема коррупции, хотя и нечасто звучащая в собранной базе данных (всего три НКО указывают на то, что они занимаются этой проблемой), осознается в значительной степени: *«Коррупция в нашей стране пронизывает все слои общества, тем самым неся негативные последствия как для общества, так и для государства в целом»*.

Подчеркнем, что правозащита сегодня не сосредоточена только на политических правах граждан, как это было в советские времена. Основной акцент делается на защите социальных прав наших соотечественников.

*Экологическая проблематика.* Экологические проблемы можно разделить на несколько типов — существующие постоянно благодаря хозяйственной деятельности общества, возникающие в связи с принятием конкретных решений, благоустройство места проживания. Возможна и другая типологизация: вопросы охраны живой природы, оздоровление окружающей среды проживания населения, сохранение статуса и содержание особо охраняемых природных территорий (ООПТ), планы реализации экологически опасных проектов. Так или иначе, но все типы экологических проблем представлены анализируемыми НКО.

Повседневная, рутинная деятельность экологических неправительственных организаций в большинстве своем сосредоточена на охране живой природы. Одной из важных экологических проблем современности является сохранение биологического разнообразия (от отдельных видов до экосистем). Не менее распространенной является активность НКО по охране водных объектов, в нашей базе данных присутствуют описание проблем самых разнообразных водоемов и причин их загрязнения. Весьма нетрадиционную проблематику поднимают сибирские экологи в связи с защитой Байкала, выделяя новые, возникшие уже в связи с рыночными отношениями, проблемы: *«За последнее десятилетие оз. Байкал стало привлекательным местом отдыха многочисленных туристов. Все они разбивают палатки, готовят пищу на костре и оставляют после себя большое количество мусора».*

Высокая озабоченность проявляется НКО по поводу развития системы особо охраняемых природных территорий (ООПТ), поскольку они являются эталонами живой природы в пространстве осуществляемой хозяйственной деятельности. Прежде всего, распространенными являются попытки захвата территорий ООПТ для хозяйственного их использования. Иногда это связано с весьма крупными проектами, имеющими даже политическое звучание, как, например, подготовка Сочи к Олимпиаде 2014 года.

Особо экологически опасными проектами экологами представляются планы строительства новых АЭС или расширения уже действующих. В базе данных отражены все случаи современного планирования строительства АЭС — в Нижнем Новгороде, в Калининграде, в Воронеже. Акцентируют внимание НКО и на экологических последствиях работы АЭС.

Экологическое состояние региона, города или поселка в целом рассматриваются экоНКО как проблемы среды обитания населения. Так, согласно аналитическим данным, полученным саратовскими НКО, качество природной среды их области, темпы её улучшения отстают от темпов развития экономики. При этом причины называются самые раз-

нообразные. В Самаре, например, все экологические проблемы связаны с низким качеством работы городских управленческих структур. Многие НКО озабочены проблемой сохранения зеленых насаждений в городе, их уничтожение связывают с новой экономической реальностью, которая слабо контролируется властями. Экологическое неблагополучие связывают с деятельностью особо загрязняющих предприятий, например, с нефтедобычей.

*Проблемы места жительства.* Деятельность городских и поселковых экологических организаций часто направлена на оздоровление или поддержание среды проживания, в связи с чем выдвигаемые ими проблемы могут рассматриваться как проблемы места жительства. Главным образом НКО беспокоит управление твердыми бытовыми отходами, причем не только в крупных городах, но и в поселках. В ряду социально-экономических проблем городов существует и проблема отношений жителей города и животных, которая в последнее время особенно обострилась по всей стране. И речь не только о бездомных животных, но также и о тех горожанах, которые держат животных дома. Ориентируясь на опыт западноевропейских стран, массово пересаживающихся на велосипеды ради собственного здоровья и улучшения состояния воздушного бассейна населенных пунктов, наши соотечественники также ратуют за создание условий для велосипедистов, в частности, эту проблематику поднимают в Великом Новгороде. Важное значение придается НКО сохранению памятников материальной культуры, находящихся сегодня под угрозой ликвидации во многих городах страны. Сохранение культурного наследия рассматривается как один из факторов социально-экономического развития: это и возможности создания новых рабочих мест, то есть повышение занятости местных жителей, что поможет снизить отток активного населения и, в первую очередь, молодежи из городов и поселков российской провинции; также это и развитие туризма, который может принести дополнительные доходы в бюджеты муниципалитетов и семей. НКО с тревогой отмечают, что отношение жителей городов и даже целых регионов к своей «малой родине» чаще всего индифферентное, а то и негативное, что не способствует их эффективному развитию.

И в сфере обеспечения экологической безопасности, и в ликвидации проблем, связанных с благоустройством городов и поселков, претензии НКО обращают, в первую очередь, к структурам власти, рассматривая их управленческие действия либо как недостаточные, либо даже как наносящие урон. Однако много вопросов адресуется и самим местным сообществам. Более того, даже районные НКО осознают, что многие проблемы можно разрешать собственными силами жителей, и в этой связи особую значимость приобретает самоорганизация на местном уровне, а проблема скорее заключается в слабой поддержке властями гражданских

инициатив. Более того, НКО осознают недостаточность стратегического планирования развития поселений: *«Все большую значимость приобретают такие сферы жизнедеятельности, как обеспечение продовольственной безопасности, решение демографической и жилищной проблемы. По каждому из указанных видов деятельности государством разработаны приоритетные национальные проекты. Результаты их реализации на данный момент явно недостаточно изменили ситуацию в стране в каждой своей отрасли».*

*Проблемы развития гражданского общества.* Для большинства исследуемых НКО проблемы развития гражданского общества и его структур (активизация гражданской позиции граждан, вовлечения жителей в общественную деятельность, развитие волонтерства и т.п.) — это не только проблемы всего общества, но и их собственные, поскольку и для их деятельности, и для реализации поставленных ими перед собой целей требуется поддержка населения, которое является их основной социальной базой и основным доступным для них ресурсом.

С какими же проблемами сталкиваются НКО на пути своего развития?

Ставится проблема распространения информации о собственной деятельности организаций. Информировать о себе НКО стремятся по трем причинам: для вовлечения граждан в добровольческую активность, для распространения позитивного опыта и для того, чтобы граждане знали о тех организациях, которые готовы им помогать. Так, например, Независимый социальный женский центр Псковской области выдвигает проблему привлечения внимания к деятельности сетевых районных центров по оказанию помощи женщинам и детям, оказавшимся в сложных жизненных ситуациях. Жилищное движение особо остро осознает необходимость передавать технологии создания и работы различных организаций жильцов и собственников жилья. В результате слабой информированности граждан даже в Карелии, которая является одним из наиболее продвинутых регионов России в сфере развития деятельности разнообразных общественных движений и организаций, социологическое исследование, проведенное Центром Публичной Политики, показало следующую ситуацию: *«Из 1200 опрошенных граждан лишь около 250 вспомнили несколько названий местных общественных организаций, и всего было упомянуто 45 организаций, работающих на территории всей Республики Карелия. Из этих 45 больше половины были названы 1–10 опрошенными. И только 3 карельских общественных организации упоминались более 100 раз».*

То, что расширение круга граждан, проявляющих общественную активность, есть условие дальнейшего развития гражданского общества, демонстрируют в постановке проблем многие НКО. В этой связи отмечается масса проблем. Во-первых, отсутствие практически всех видов



ресурсов. Особое опасение в этой связи вызывает развитие молодежных инициатив, в результате НКО свидетельствуют о слабой самоорганизации именно молодежи.

Называются и иные сложности, встречающиеся на пути развития гражданского общества. Многие из них связаны с деятельностью властей. Здесь на первом месте исполнение властями законов: *«Проблема со свободой собраний остается одной из самых острых в Волгоградской области. Несмотря на наличие Федерального Закона и Закона Волгоградской области сотрудники Администрации зачастую не умеют правильно применять данные Законы»*. На втором месте находится такая проблема взаимодействия с органами власти, как *«поглощение» органами власти молодежных общественных организаций и объединений*. НКО утверждают, что власть станет ближе к народу, принимаемые, а затем исполняемые законы и решения окажутся нужными обществу тогда, когда будет востребована действенная помощь со стороны общественных структур, которые созданы и продолжают создаваться во всех регионах и городах, как при исполнительных, так и при представительных и законодательных органах власти. Но возникает сомнение в том, как работают эти «общественные консультанты» власти (палаты, комитеты, советы и др.), призванные выполнять функцию мостика между населением и органами власти, насколько эффективна и востребована их работа, как самими органами власти, так и населением. Что меняется в обществе после принятия тех или иных законов, которые прошли через обсуждение общественностью и получили её одобрение, какие проблемы уже решены (или начали конкретно решаться) с помощью этих общественных структур.

Выделяют НКО и проблему пассивности населения, в первую очередь, связанную со слабым осознанием гражданами того, что им самим надо действовать для улучшения своей жизни. Нередко пассивность граждан объясняется отсутствием информации, что является результатом отсутствия свободы СМИ, о чем заявляют даже кавказские активисты. Слабое развитие гражданского общества, по мнению НКО, ведет к появлению различных социальных проблем или усложнению их разрешения. При этом НКО волнует интерпретация их деятельности как инспирированной из-за рубежа. Они стараются доказать, что их активность имеет чисто российскую почву, что граждане России ориентированы на демократическое развитие страны.

*Проблемы здравоохранения, здоровья граждан и формирования здорового образа жизни.* НКО демонстрируют свою осведомленность в данной проблематике, отмечая, что сегодняшнее положение дел в государственной системе здравоохранения, по данным социологических исследований, не устраивает более 80% россиян. При этом отмечается отсутствие возможности у пациентов влиять на процесс реализации медицинской помощи. Поскольку здоровье нации зависит от здоровья каждого конкретного

человека, важно обратить внимание на факторы, ухудшающие здоровье, к которым НКО относят *«неправильное питание, плохие жилищные условия, бедность, безработицу и загрязнение окружающей среды, недостаток образования»*. Однако транслировать свои проблемы и отстаивать свои интересы в этой сфере должны сами пациенты, в связи с чем *«голос общественного мнения, роль которого в управлении обществом повышается, должен быть услышан и чиновниками от здравоохранения»*. Но параллельно НКО отмечают отсутствие у самих граждан установок на сохранение здоровья. Среди всех медицинских проблем выделяются особенно острые — курение, алкоголизм, наркомания и ВИЧ-инфекция. Причем отмечается, что курение и употребление спиртных напитков особо распространено в молодежной среде, превращаясь постепенно в некую молодежную субкультуру. Проблема наркомании тесно связана с местами распространения наркотиков, среди которых едва ли не лидируют учебные заведения разного уровня.

*Жилищные проблемы.* В первую очередь указываются проблемы, вызванные проведением жилищной реформы: *«Жилищный кодекс РФ подразумевает высокую степень общественной деятельности в сфере ЖКХ — выбор способа управления собственниками жилья, контроль над расходованием средств по ремонту и обслуживанию жилищного фонда, создание ТСЖ. Данные действия подразумевают высокий уровень знаний, инициативность, активность населения в решении проблем, направленные на повышение уровня и качества услуг сферы ЖКХ, чувство ответственности за содержание своего жилья, в том числе и мест общего пользования»*. Однако масса граждан РФ, приватизировавшая свои квартиры, и, соответственно, ставшая собственниками, до сих пор не стремится брать на себя ответственность за состояние своего жилья и управлять им в соответствии с требованием жилищного кодекса РФ. В поисках причины такой инертности собственников жилья НКО проанализировали публикации в периодических изданиях. Результаты показали, что *«главная причина инертности собственников жилья заключается в дефиците информационно-разъяснительной работы среди населения города в области жилищного права»*. Люди элементарно не знают, с чего начинать управлять своим жильем, с кого и за что спрашивать, за что и сколько платить, как провести общее собрание — *«а ведь это главный и единственный инструмент воздействия на любые коммунальные службы и иные обслуживающие организации»*. Кроме того, та часть собственников, которые осведомлены, инициативны, зачастую не находят поддержки среди своих соседей-собственников или сталкиваются с бездействием управляющих компаний и отказом идти на контакт и взаимодействие.

НКО утверждают, что введение в действие норм Жилищного кодекса РФ необоснованно улучшило положение монополистов, предоставляющих услу-

ги и коммунальные ресурсы, снизило возможности и стимулы у собственников жилья к улучшению своего жилищного положения (из-за дороговизны услуг и отсутствия у большинства средств), что влечет снижение спроса со стороны тех, кто больше всего нуждается в улучшении, не породило реальной конкуренции в сфере услуг, что ведет к нежеланию вводить энергосберегающие технологии и иные достижения. Бедные лишаются шансов на качественное жилье, богатые используют рынок жилья, как средство вложения капитала. Лица, пользующиеся социальным жильем (во многих случаях это многодетные семьи), оказываются менее всего защищенными, у государства нет стимулов обеспечивать их жильем. Делается вывод: *«Фактор снижения числа многодетных семей повлечет снижение воспроизводства населения и соответствующие экономические последствия».*

Выделяется НКО проблема осуществления капитального ремонта многоквартирных домов в связи с введением Федерального Закона № 185 «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и созданием соответствующего инструмента для решения обозначенной проблемы. Однако в п. 1 ст. 14 этого закона «Перечень условий предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда» предполагается наличие значительного количества и создание условий для роста количества Товариществ Собственников Жилья (далее ТСЖ). И здесь проявляется проблема слабой самоорганизации граждан, вызванной различными причинами, которые выявляют НКО. Во-первых, очевидно, что деятельность властей, в руках которых сосредоточены все ресурсы, а потому их активность в этой сфере наиболее важна, нацелена в первую очередь отнюдь не на поддержание существующего жилого фонда. С другой стороны, были утрачены механизмы и нормы, которые побуждают людей вкладывать средства и усилия в содержание и сохранение «того искусственного мира культуры, в котором живет человек и без которого он существовать не может». По мнению НКО, эти проблемы как будто стерты из сознания людей. И это объясняется дороговизной услуг в жилищной сфере, которая лишает большую часть граждан возможности даже задумываться об этом. Устойчивой проблемой уже несколько лет является точечная застройка, отмечаемая ныне не только в Москве, но и по всей стране. Особую значимость в стране сегодня приобрела ситуация с дачными участками, во-первых, потому что они — основа физического выживания многих семей, во-вторых, потому что эти семьи весьма небогаты, а в-третьих, в большинстве своем состоят из наиболее незащищенных слоев — пенсионеров. Здесь одной из распространенных причин является наступление городов на пригород.

Обратим внимание, что, отмечая любые жилищные проблемы, НКО фиксируют их главную причину — отсутствие активной деятельности самих граждан и их готовности к таким действиям.

*Проблемы в сфере образования.* Современные НКО рассматривают проблемы всех уровней образования — от школы до ВУЗа.

В школах отмечается интолерантное отношение друг к другу школьников, учителей и родителей, таким образом, НКО беспокоит в данном случае не столько что и как преподается, сколько существует ли комфортная атмосфера для восприятия учащимися знаний и их всестороннего развития. На первый план выходят проблемы воспитания толерантного отношения.

Но значимым является для НКО и то, что преподается. При осознании необходимости развития гражданского общества на передний план выдвигается не столько получение конкретных знаний, сколько формирование в ходе образовательного процесса личности гражданина, что требует введения специфического *«гражданского образования»*. Как для школьного, так и для высшего образования экоНКО считают необходимым развивать экологическое образование и преодолевать факторы, тормозящие его развитие.

Обращают внимание НКО и на проблемы дополнительного, непрерывного и внешкольного образования. Необходимость приобретения нового образования отмечается женскими, молодежными НКО и организациями инвалидов. Вызвано это структурой современного рынка труда, то есть востребованностью тех или иных профессиональных навыков. Профессиональные организации (в нашем случае это НКО, созданные представителями службы обслуживания) отмечают отсутствие возможности повысить свое профессиональное мастерство, изучить новые технологии, обменяться опытом работы. Дополнительное (внешкольное) образование тесно связывается с проблемами проведения досуга.

*Проблемы культуры, формирования новых и поддержания традиционных ценностей.* Эти вопросы теснейшим образом связаны со сферой образования и воспитания. НКО указывают на снижение значения ценностей гуманизма. Близок к этому и подход экологов: *«Необходимо становление активной эколого-защитной позиции на основе рационального и бережного отношения к своей малой Родине и живой природе»*. Препятствием к распространению или поддержанию таких ценностей называется засилье массовой культуры. В свою очередь, причиной последнего НКО считают те отношения, которые в современной России получили название рыночных — стремление к росту потребления как основной ценности. Все это сопровождается практически повсеместным уничтожением объектов культуры. В связи с произошедшими общественными трансформациями в стране оказались заброшенными тысячи сельских клубов, которые были единственным очагом культуры на селе. Их перестали финансировать, отапливать. В них прекратили проводить культурно-просветительскую работу с молодёжью, перестали существовать творческие коллективы, порой уникальные.

*Проблемы межнациональных отношений.* В современных условиях в фокусе вопросов межнациональных отношений главным образом находятся проблемы бесконфликтного сосуществования коренного населения и мигрантов. Особую озабоченность НКО в связи с национальными отношениями вызывает молодежь. По их мнению, она наиболее восприимчива к ксенофобным и националистическим идеям и настроениям.

В свою очередь НКО, созданные самими мигрантами, особо выделяют проблему правовой незащищенности трудовых иммигрантов. Делают акцент на трудности объединения граждан одной национальности, осознания ими своей национальности и культурной принадлежности, сохранения, укрепления и развития связей с исторической родиной. Определенные сложности испытывают и коренные малочисленные народы, что отражается в установках их НКО. Лишь одна НКО обратила внимание на «низкий уровень национального самосознания русских», что влечёт за собой, по их мнению, «упадок духовности и проявление антисоциальных тенденций в молодёжной среде».

Однако НКО поднимаются и до уровня обобщения проблемы: *«Перед современным многоэтническим и поликультурным мировым сообществом стоит задача поиска путей мирного взаимодействия различных социокультурных групп, создание в обществе атмосферы согласия, равенства и справедливости, творческого и ненасильственного разрешения проблем и конфликтов. Эти обстоятельства требуют формирования культуры межнационального общения...».*

*Проблемы взаимодействия различных акторов.* НКО демонстрируют глубинное понимание того, что в настоящее время в России имеется большое количество «проблемных» сфер жизни, а усилий государственной власти и применяемых ею инструментов недостаточно для придания им положительных векторов развития. Во всем мире на помощь государственной власти в этих случаях приходят некоммерческие организации, созданные инициативными гражданами, которым не безразлична ситуация, сложившаяся в жизнедеятельности общества. НКО подчеркивают, что в России, несмотря на сравнительно большое количество общественных организаций, число их всё же является недостаточным. В этой связи отмечается особая значимость согласованного взаимодействия общественности, НПО, власти, делового сообщества, религиозных конфессий, политических партий и СМИ. Именно такое взаимодействие различных акторов требуется для разрешения самых разнообразных социальных проблем.

Однако, по мнению НКО, существует ряд препятствий на пути консолидации различных структур общества. Вовлечению населения в социально значимую деятельность препятствует главным образом низкий уровень информированности населения и отсутствие каналов «обратной связи». Более того, отсутствие информации не только не способствует развитию

сотрудничества, но, наоборот, *«приводит к возникновению конфликтных ситуаций между властью и обществом»*. Второй причиной называется отсутствие координации активности различных структур, действующих в одной и той же сфере. Так, НКО уверены, что борьба с коррупцией, которая ведется только лишь силами государственных учреждений, не может увенчаться успехом. В этой борьбе должны активно участвовать гражданское общество, СМИ, судебные органы, парламент, частный сектор. Очень важно привлечь в эту борьбу молодежь. Указывается также и на неготовность российского бизнеса к сотрудничеству, особенно со структурами гражданского общества. Отмечается и недостаточность консолидации действий самих общественных структур, что само по себе препятствует дальнейшему развитию гражданского общества.

Выявленный комплекс проблем, которые ставили в повестку своей деятельности НКО в 2008 году, демонстрирует широкий охват основных злободневных вопросов современного российского общества. Даже акценты в целом расставлены ими практически так же, как они озвучиваются в политическом дискурсе и общественном мнении: на первом плане социальные аспекты во всем их разнообразии и забота о слабых ресурсных группах. При этом в постановке проблем центральное место занимает недостаточность условий, которые бы создавали возможности для работы самих граждан, направленной на улучшение собственной жизни.

Важно также, что НКО не сосредотачиваются на критике деятельности государства, на необходимости расширять социальные программы по поддержке малоимущих слоев населения. В постановке проблем они подчеркивают, что на современном этапе следует обратить внимание на то, чтобы уже существующие программы реализовывались как можно более эффективно. А для этого в первую очередь гражданам не хватает именно информации о них, вследствие чего нередко им не удается воспользоваться даже действующими льготами.

В целом проблема доступа к информации — одна из самых острых, и в этой сфере очевидна необходимость разработки некоей стратегии информирования общества: ее смыслового наполнения (обязательного комплекса социально значимых сведений, описания процедур, каналов для получения обеспечиваемых государством видов социальной помощи, данных о существующих органах и организациях, представляющих гражданам определенные услуги и т.п.) и адекватных современным возможностям способов распространения информации (включая электронные средства массовой коммуникации, в том числе Интернет, и обеспечения доступа к ним).

О сравнительно благополучном современном социально-экономическом и политическом состоянии общества в 2000-е годы свидетельствует правозащитная проблематика. Знаковым является то, что не фиксируется до-

минирования нарушений политических прав граждан. Основной сферой правозащитной деятельности стала защита социальных прав. Правда, это может свидетельствовать и о том, что граждане оказались отторгнутыми от участия в политических процессах. И, тем не менее, НКО озвучивают необходимость контроля над деятельностью властей (особенно — местных), проведением избирательных кампаний, степенью эффективности работы управленческих структур.

Однако в 2008 году на первое место, исходя из анализа полученной базы данных, вышла проблема взаимодействия с органами МВД, причем в различных ее проявлениях — от форм отношений местных органов милиции с гражданами, и особенно молодыми, и даже детьми, до состояния пенитенциарной системы и конкретно — способов реабилитации и социализации бывших заключенных. Думается, что столь пристальное внимание к данным проблемам также свидетельствует о том, что в целом общество в сфере обеспечения прав граждан достигло некоторой сбалансированной ситуации, которая позволяет обратиться к столь, казалось бы, далекой от обывателей проблеме.

Продолжают оставаться острыми экологические проблемы. Можно отметить и появление ряда новых факторов, способствующих их обострению — это установка государства на развитие атомной энергетики и на рост добычи энергоносителей, расширение способов их транспортировки, увеличение хозяйственного освоения территорий, включая земли особо охраняемых природных территорий.

Весьма значимым фактом является постановка проблем развития гражданского общества в России, при этом определился круг вопросов, требующих разрешения. Одним из главных ограничителей, тормозящих развитие не только самих структур гражданского общества, но, главным образом, эффективности их деятельности, по мнению НКО, является их недостаточное сотрудничество с властями всех уровней. А это усиливает скепсис в отношении населения к ним, осознающего, что, не обладая различного рода ресурсами, общественные организации не в состоянии радикально влиять на изменение сложившейся ситуации — ни в целом, ни в конкретных случаях. В данном контексте указывается на неготовность властей к диалогу со структурами гражданского общества.

Анализ проблематики, которая озвучивается структурами гражданского общества, показывает, что НКО четко производят социальную диагностику современного общества, выдвигая индикаторы неблагополучных сфер.

### 3. СПОСОБЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СУБЪЕКТОВ: ГОРИЗОНТАЛЬНЫЕ И ВЕРТИКАЛЬНЫЕ СВЯЗИ НКО

Взаимодействие с различными социальными группами и организационными структурами, с населением и властями — непереносимое условие деятельности НКО и гражданского общества в целом. Без выявления способов такого взаимодействия знание о предмете данного исследования будет не только неполным, но лишится одной из главных своих составляющих — ответа на вопрос о том, существуют ли горизонтальные и вертикальные связи общественных организаций, свидетельствующие об их действительной принадлежности к гражданскому обществу, и о самом наличии такого общества в современной России.

*Взаимодействие с властями.* Взаимодействие структур гражданского общества с властями свидетельствует о степени развития гражданского общества. Причем здесь значение имеет не только то, стремятся ли НКО к такому взаимодействию, но и готовы ли сами власти конструктивно реагировать на обращения к ним общественности.

Анализируемая база данных позволила разделить содержащиеся в ней НКО по критерию взаимодействия с властями на три весьма неравные группы (см. рисунок 6).

Одна группа представляет те НКО, которые успешно действуют без обращения к властным структурам (их меньшинство — 11). К ним относятся те НКО, которые работают только со своей целевой группой, оказывая людям конкретную помощь, поддержку, предоставляя площадку для обсуждения общих интересов. Самую большую группу составили НКО, так или иначе сотрудничающие с властями, не оппонировав им (их 145). Наконец, в третью группу вошли организации, из анкет которых удалось сделать вывод о том, что они выступают с протестными акциями, пытаются осуществлять контроль над действиями властных структур, оказывают на них давление различными методами (таких НКО — 44).

*Протестная активность и осуществление контроля.* Формы и методы протестной активности весьма традиционны — это прямое давление на государственные органы власти посредством протестных акций и манифестаций с целью лоббирования целевых групп. Конечно, на первом месте в этой сфере находятся экологические неправительственные организации, которые почти всегда поддерживаются многими другими НКО. Известно, что протестными действиями всегда отличались правозащитники, сегодня, похоже, даже для них это не очень часто применяемая форма действия. К такому методу прибегают и при отстаивании интересов инвалидов, в этом же замечены и организации пенсионеров. Борьба против точечной застройки нередко выливается в прямые формы действия — митинги, пикеты.

Более распространенным методом влияния на власть являются попытки осуществления контроля над деятельностью власти и корректи-



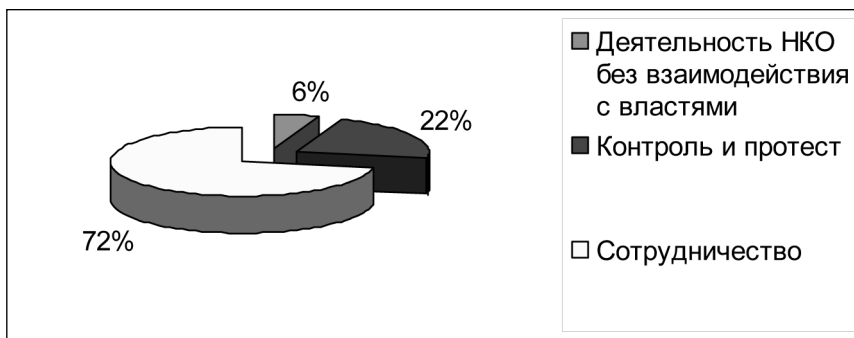


Рисунок 6. Способы взаимодействия с властями

ровки принимаемых решений. К таковым относятся: правовая экспертиза с последующей передачей органам власти своего заключения на действующие правовые акты и проекты правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления; экспертиза технического состояния жилищного фонда; научные исследования в области организации государственной власти и местного самоуправления; общественные слушания по самым различным проблемам (чаще всего жилищным); общественный контроль над деятельностью органов власти; общественный контроль за выборами.

В целом на современном этапе значительное социальное напряжение вызывает жилищное реформирование. НКО ставят в этой связи весьма жесткие вопросы: *«Почему важнейший документ (Жилищный кодекс), который непосредственно связан со средой обитания и жилищем — одной из основ бытия человека — не вынесен на широкое общественное обсуждение? Почему и в чьих интересах организована такая спешка в принятии и утверждении этого закона, да еще в летний период?»*.

К протестной форме активности мы относим и отстаивание интересов мигрантов посредством их «защиты от дискриминации со стороны правоохранительных органов», поскольку, как указала одна из НКО, *«в результате активных правозащитных действий удалось предотвратить незаконные действия сотрудников милиции»*. Крайне редким явлением сегодня является такая форма протестного взаимодействия с властью, как публикации в прессе.

О результатах протестной или контролирующей деятельности НКО считают обязательным информировать общественность.

*Конвенциональные формы взаимодействия.* Сотрудничество осуществляется в различных формах. В первую очередь это совместные действия властей и НКО и участие властей в выполнении проектов общественных организаций. Оказывают власти и прямую поддержку конкретных про-

ектов. Еще более значительна помощь властей в реализации долгосрочных программ НКО. Наиболее распространенной формой нейтрального взаимодействия является информирование и уведомление властей. НКО направляют информационные материалы о результатах своей деятельности, проводятся презентации в органах власти. Далеко не всегда это можно квалифицировать как сотрудничество. Чаще такое взаимодействие следует интерпретировать как стремление структур гражданского общества быть законопослушными, а также привлекать внимание властей к своей деятельности и вовлекать их в нее, что происходит далеко не регулярно, если использовать лишь информирование.

Более эффективным оказывается взаимодействие с органами власти, осуществляемое посредством запросов, обращений, жалоб и требований. Обращаются чаще всего за «поддержкой в организации и проведении общих собраний, субботников, вечеров отдыха, концертов для целевых групп». Запросы обычно осуществляются для выяснения конкретных обстоятельств, вызывающих сомнения у неправительственных организаций. Реализуются кампании в виде рассылки писем в инстанции. Обращаются НКО к власти потому, что в рамках определенных проектов необходима официальная или статистическая информация. В имеющейся базе данных обнаружили два подхода: без взаимодействия с государственными органами проект НКО реализован быть не может, и обращение за разрешением на сбор закрытых сведений. Обращаются НКО к властям не только в письменном виде, но и через встречи с депутатами представительных органов, проведение совместных заседаний, участие в слушаниях законодательных собраний.

Следующим видом конвенционального взаимодействия НКО с властями являются консультации. В большинстве случаев это происходит тогда, когда неправительственные организации действуют по поводу конкретных проблем, для разрешения которых необходимы специальные знания и целенаправленная работа определенных управленческих структур. В связи с этим консультации проводятся с ГИБДД, МВД, Минтруда и соцзащиты населения, военкоматом, прокуратурой, судами и т.п.

Взаимодействуют НКО с властями и тогда, когда пытаются участвовать в процессе принятия решений. Формы такого участия весьма разнообразны: это и участие в работе органов, принимающих решения, и разработка предложений для внесения в нормативные документы, и продвижение собственных законодательных инициатив. Главным образом по инициативе НКО проводятся переговоры, обсуждения, общественные слушания. Некоторые НКО заявляют, что переговоры ведутся только в рамках круглых столов и конференций. Как взаимодействие с властями определяется обращение в суд с исками.

Попытки взаимодействия с властями, хоть и крайне медленно и далеко не повсеместно, но ведут к их институционализации в форме создания

постоянно действующих структур — рабочих и экспертных групп, общественных советов и т.п.

*Солидаризация неправительственных организаций.* Следует заметить, что в 1990-е годы сотрудничество между структурами гражданского общества различной направленности не обнаруживалось. А потому особенно важно было в анализе исследуемой базы данных выявить, изменилась ли ситуация в 2000-е годы. По всей видимости, необходимость взаимодействия появилась, поскольку большая часть изучаемых НКО заявили о различных формах сотрудничества друг с другом.

В первую очередь наблюдается тенденция к коалиционной активности и созданию коалиционных структур для достижения целей своей повседневной деятельности. НКО стремятся объяснить причины их объединения в коалиции: *«Учитывая то, что по отдельности общественные организации большой угрозы для администрации не представляют, нами было решено создать Объединенный Совет общественных организаций, что мы сделали, собрав руководителей 28 августа 2008 года, и поставили администрацию перед фактом, передав сообщения в СМИ».* Особенно важным является соединение усилий в тех случаях, когда противостояние НКО власти и бизнесу достигает особого накала, как, например, *«работа в коалиции общественных организаций, инициативных групп и других объединений для координации кампании против строительства АЭС в Нижнем Новгороде».*

НКО начали систематизировать и распространять накопленный позитивный опыт своей деятельности среди своих коллег. Продолжается (как и в 1990-е годы) подготовка и распространение информационных материалов о деятельности НКО, методических пособий, буклетов и т.п.

Осуществляется прямое сотрудничество различных НКО в рамках одной кампании или акции. Сотрудничество нескольких НКО оказывается особенно востребованным, если проводятся исследования общественного мнения в виде опросов населения. Неправительственные организации различных регионов указывают на свое сотрудничество с общественными областными палатами. Хотя это взаимодействие и выглядит весьма ограниченным, все же эти структуры оказываются возможностью публичных выступлений, они помогают в обращении с запросами о необходимых НКО данных, проводят совместные с НКО пресс-конференции по поднимаемым общественностью проблемам.

Подводя итоги проведенному анализу, первое, на что следует обратить внимание, это развивающаяся солидаризация внутри сообщества структур гражданского общества. В последние годы в их деятельности появилась тенденция к сотрудничеству, выражающемуся в различных формах — это обмен информацией и опытом, выполнение совместных проектов, акций и кампаний и проведение исследований в виде опросов населения

по разным проблемам жизнедеятельности общества. Но одним из самых главных свидетельств солидаризации внутри данного сообщества можно считать утверждение НКО о необходимости осуществления гражданского образования, способствующего осознанию россиянами самих себя гражданами страны, формирующего у них гражданскую позицию, ответственное отношение к своей жизни и к развитию общества в целом, действенное восприятие реализующихся в современных условиях процессов. Все это, по мнению респондентов, будет способствовать включению более широких слоев граждан в активность НКО и сплочению самих общественных организаций как части формирующегося гражданского общества. В прежние годы такой ярко выраженной и четко сформулированной установки, реализующейся в виде конкретной социальной технологии — гражданского образования — не фиксировалось. Кроме того, гораздо больше, чем прежде, НКО уделяют внимания развитию гражданского общества в России, выделяя это как значимую в ряду других проблему и предлагая способы и методы действия в этом направлении.

Второе, что в ходе анализа данных стало очевидным, это стремление НКО к взаимодействию с внешней для них социальной средой. Ими все более четко осознается, что главный объект их действий и одновременно их социальная база — это население, жители тех поселений, в которых разворачивается активность структур гражданского общества.

Понимание того, что, не обладая достаточным количеством ресурсов, НКО не способны эффективно разрешать социальные проблемы самостоятельно, подводит их к необходимости взаимодействия со структурами власти всех уровней, что является одним из необходимых условий консолидации общества. Более того, они становятся инициаторами такого взаимодействия, причем часто при отсутствии соответствующего стремления у представителей власти.

Способы и формы взаимодействия НКО осуществляют самые разнообразные. Прежде всего это прямое информирование о проблемах, которыми озабочено общество, о собственных действиях по их разрешению. В том числе и те проблемы, которые вызывают не только социальное напряжение, но и социальное противостояние, то есть речь идет об уже сложившихся конфликтных ситуациях. Кроме того, НКО выступают инициаторами взаимодействия с властями в форме вовлечения структур и представителей последних в собственную общественную активность — оказание поддержки проектам НКО, непосредственное участие представителей власти в кампаниях структур гражданского общества, совместное обсуждение жизненно важных для различных сообществ и социальных слоев и групп вопросов — социальных, экономических, политических, социокультурных. Особое место в иницирующемся НКО процессе взаимодействия с властями занимает налаживание диалога в форме перегово-

ров, консультаций, «круглых столов» и прочих согласительных процедур. В результате пока еще не часто, но появляются определенные устойчивые структуры взаимодействия в виде совместных рабочих групп, экспертных советов, общественных палат, договоров о сотрудничестве и т.п., что свидетельствует о начавшемся процессе институционализации взаимоотношений структур гражданского общества и власти.

Гораздо сложнее для НКО оказывается налаживание взаимодействия с бизнесом, поскольку последний понимает, что слабость структур гражданского общества определяется отсутствием необходимых ресурсов и вследствие этого ожидает от них стремления восполнить эту недостачу при помощи экономических акторов. Общественным организациям пока явно не удается продемонстрировать бизнесу социальную, а возможно и экономическую значимость их взаимодействия.

Следует отметить, что даже протестную активность НКО можно интерпретировать как их стремление к консолидации общества. Действительно, структуры гражданского общества нередко являются инициаторами перерастания конфликтной ситуации в собственно конфликт. Однако дело в том, что это происходит в тех случаях, когда конфликтные ситуации, часто развивающиеся в латентной форме, не разрешаются без их обострения, сопровождающегося обнаружением различий позиций заинтересованных субъектов и расстановки в соответствии с ними социальных сил общества. В конечном итоге это приводит к установлению контактов между противоборствующими сторонами, развитию переговорного процесса, достижению согласия.

Таким образом, современные НКО стремятся и реально пытаются выполнять функцию социального представительства интересов населения в процессе принятия решений, постепенно выстраивая сети взаимодействия различных субъектов социального действия, способствующие консолидации общества.