

УДК 316.422

Роль государства в управлении  
гражданской активностью  
(по результатам исследования,  
проведенного в Ярославской  
области)

**А. А. Фролов, А. В. Палагичева**

*Ярославский государственный университет*

*им. П. Г. Демидова*

*E-mail: a.a.froloff@gmail.com, fornightingale@gmail.com*

*Научная статья*

Статья посвящена вопросу роли государства в управлении гражданской активностью. В работе приводятся результаты исследования: направленного интервью и фокус-групп, проведенных с экспертами Ярославской области в вопросах развития гражданского общества. В ходе исследования выявлены региональные особенности управления гражданской активностью в Ярославской области. Разные и противоречивые позиции экспертного мнения позволили всесторонне оценить те инструменты, кейсы и результаты управления гражданской активностью, которые существуют в Ярославской области.

**Ключевые слова:** гражданская активность; управление; Ярославская область; гражданское общество

**Благодарности:** Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта №16-03-00394а «Управление гражданской активностью на региональном уровне: инструменты и результаты (на примере Ярославской области)»

Динамичное развитие гражданского общества в России определяется как относительной молодостью российского некоммерческого сектора, так и отсутствием продолжительного демократического опыта. Учитывая низовой характер формирования гражданского общества, органы власти разных уровней уделяют большое внимание вопросам гражданской активности, некоммерческим организациям и общественным движениям, в частности, активно затрагиваются вопросы механизмов участия государства в управлении гражданской активностью.

Сам термин «управление» описывается с нескольких сторон. Американский ученый Питер Друкер под управлением понимает «особый вид деятельности, превращающий

**Для цитирования:** Фролов А. А., Палагичева А. В. Роль государства в управлении гражданской активностью (по результатам исследования, проведенного в Ярославской области) // Социальные и гуманитарные знания. 2017. Том 3, № 2. С. 149–154.

**For citation:** Frolov A. A., Palagicheva A. V. The role of the state in the management of civic activity (the results of the study in the Yaroslavl region). *Social'nye i gumanitarnye znaniya*. 2017; 3 (2): 149–154. (in Russ.)

The role of the state  
in the management of civic activity  
(the results of the study  
in the Yaroslavl region)

**A. A. Frolov, A. V. Palagicheva**

*P. G. Demidov Yaroslavl State University*

*Scientific article*

The article is dedicated to government's role in management of civil activity. The paper presents the results of the survey: in-depth interview of experts in the Yaroslavl region and focus groups. The study shows regional features of management of civil activity in the Yaroslavl region. Different and conflicting positions of expert's opinions allowed to measure fully tools, case studies and results of the civil action which exist in the Yaroslavl region.

**Keywords:** civil activity; management; Yaroslavl region; civil society

неорганизованную толпу в эффективную, целенаправленную и производительную группу. Управление как таковое является и стимулирующим элементом социальных изменений, и примером значительных социальных перемен» [1, с. 24]. Естественно, что с управлением мы встречаемся в самых разнообразных областях человеческой деятельности, в каждой из которых проявляется его специфика.

Для российского общества вопрос улучшения социальной сферы, развития некоммерческих структур, работающих с разными слоями населения, и выработки четких механизмов взаимодействия между государством и большой совокупностью некоммерческих организаций (далее – НКО) и гражданских активистов стал очень актуальным. Одним из аспектов современных административных реформ стало развитие публичного характера управления и внедрение элементов менеджмента в механизм государственного и муниципального управления. Однако создание новой системы управления в России сопровождается обострением ряда проблем, которые возникают в силу неразрешенности существующих латентных или явных противоречий [2, с. 15].

С другой стороны, управление можно рассматривать как коммуникационное взаимодействие власти и общества, в данном случае политика рассматривается как процесс, при котором граждане аффилируются для обсуждения общих проблем, касающихся совместных действий, направленных на улучшение условий жизни. Подобное понимание диктует потребность в новых подходах к содержанию и методам государственного управления, что, в свою очередь, требует обращения к ресурсному потенциалу общества, в котором артикулируется множество социально-политических интересов, в том числе институционализированных, нуждающихся в учете, согласовании, координации и интеграции [3, с. 100]. Такие механизмы управления встраиваются в электронные проекты «Открытого правительства», «Народного правительства» и др. Их функционирование напрямую зависит от использования современных технологий управления.

Усилившееся в последнее время взаимодействие государства и гражданского общества актуализирует вопрос «расстановки сил» между ними, а также процесс взаимного регулирования. Учитывая особенности развития гражданской активности в России, следует отметить, что государство имеет значительные возможности для её контроля и управления. Получается, что суть современной концепции государственного менеджмента заключается в том, что государственное управление ориентировано на эффективность и результативность процесса во всех его формах – экономической, социальной, организационной [4, с. 326].

Попытки управления гражданской активностью в стране стали проявляться после серии протестных кампаний, которые вызвали огромный интерес как со стороны простых граждан, так и со стороны властей. Активность граждан выражалась в использовании неинституциональных каналов, проведении разнообразных гражданских акций и акций протеста. Государство в свою очередь стало работать в направлении сотрудничества с институтами гражданского общества. Основными механизмами можно считать способы финансовой поддержки НКО и нововведения на законодательном уровне.

Можно сказать, что на сегодняшний день деятельность НКО и гражданских активистов контролируется и управляется различными механизмами получения денежных средств в форме грантов, изменения процедуры получения которых можно оценивать по-разному [5]. С одной стороны, в них есть место для критики, которая основывается на неравномерном распределении денежных средств. С другой стороны, происходит регионализация гражданского активизма, которая открывает новые возможности для разрешения общественно значимых проблем, стоящих особенно остро на региональном и местном уровнях в субъектах Российской Федерации.

С целью выявления региональных особенностей управления гражданской активностью в Ярославской области было проведено 16 экспертных интервью с представителями органов власти, некоммерческих организаций, неформальных объединений граждан, членами Общественной палаты Ярославской области и представителями академического сообщества. Также с аналогичным составом была проведена фокус-группа (10 участников). Все респонденты ввиду своей профессиональной деятельности или практического опыта являются экспертами в вопросах развития гражданского общества, определения значимых механизмов его

устройства и управления. Разные и противоречивые позиции экспертного мнения позволили всесторонне оценить те инструменты, кейсы и результаты управления гражданской активностью, которые существуют в Ярославской области.

Государство способно оказывать непосредственное влияние на развитие гражданской активности с помощью специально разработанных мер регулирования и стимулирования. Несмотря на то, что источником гражданской активности должен быть в первую очередь гражданин, существует необходимость реализации мер по стимулированию и поддержке гражданской активности со стороны государства. Однако здесь важно соблюсти баланс между государственным влиянием на гражданскую активность и свободой гражданской активности, созданием условий и прямым регулированием и ограничением.

Оптимальным вариантом является определение со стороны государства основного вектора, в рамках которого наиболее актуально участие граждан и их объединений, где наиболее востребованы их помощь и участие со стороны государства. Иными словами, необходимо определение тех потребностей общества, которые могут быть удовлетворены силами в первую очередь эффективных гражданских объединений.

Государство сформировало широкий спектр поддержки: от консультационных, методических форм до финансовых. Важным направлением поддержки является вовлечение и воспитание молодых общественных активистов и волонтерство.

Кроме того, государство должно поддерживать позитивные практики гражданского участия, направленные на решение вопросов местного значения. Эта поддержка может осуществляться через поощрение и общественное признание лучших гражданских активистов. Приоритетным направлением может стать развитие поддержки инициатив не только зарегистрированных объединений, но и незарегистрированных, а также отдельных граждан.

Общественные активисты способны взять на себя часть социальных обязательств государства (в том числе, при его поддержке), а сами объединения граждан зачастую способны выполнять их более эффективно, чем государственные структуры.

При этом задачей государства должно стать воспитание самостоятельных гражданских активистов, способных стать ответственными профессиональными общественными деятелями, и создание их объединений.

При этом само общество должно созреть для того, чтобы взять инициативу в свои руки и конструктивно сотрудничать с государством. Представителям власти необходимо понимать текущую обстановку и адекватно регулировать общественные процессы таким образом, чтобы в случае появления социальной напряженности оперативно и с участием гражданских активистов разрешить проблемные ситуации.

Одной из таких мер, которые направлены навстречу некоммерческим организациям, могло бы стать упрощение процедуры участия в конкурсах на государственную поддержку на региональном уровне (упрощение формальных процедур, которые зачастую становятся барьером на входе). Одновременно с упрощением на «входе» возможно применение некоторых санкций в случае совершения ошибок организацией на «выходе» проекта.

Тенденция роста профессионального уровня представителей НКО в Ярославской области способствует развитию общественного самосознания и увеличению количества вовлеченных граждан. Такие организации – это инструмент, в том числе и для государства, который будет содействовать решению социальных проблем.

В частности, НКО становятся таким инструментом в процессе реализации Указа Президента России по передаче оказания части социальных услуг населению общественным организациям. Однако для эффективности данных преобразований некоммерческим организациям необходимо серьезно повысить уровень квалификации, сформировать значительную ресурсную базу. Поэтому приоритетом государства должно стать «выращивание» НКО, способных оказывать населению социальные услуги, в том числе посредством специализированных учреждений («инкубаторов») НКО.

Государственное управление гражданской активностью должно представлять собой системный комплекс мер без постоянного изменения «правил игры». При этом данный комплекс мер должен предполагать поэтапные планы реализации заявляемых

новаций. Важным представляется выстраивание взаимодействия региональных и муниципальных органов управления в процессе поддержки НКО и гражданских активистов. Одним из векторов развития и особенного внимания может стать межсекторное взаимодействие на территории муниципальных районов. Здесь развитие направления по реализации социальных проектов и использование механизмов взаимодействия власти, бизнеса и общества способны зародить первые социально ответственные практики по улучшению жизни населения.

В целом государство должно обращать внимание на гражданскую активность, проводить мониторинговые исследования и откликаться на те требования, которые формулируются гражданами.

В ходе исследования эксперты сошлись во мнении о том, государству необходимо в той или иной форме осуществлять комплекс мер в отношении гражданской активности. Однако вопрос необходимости управления гражданской активностью со стороны государства заставил опрашиваемых сомневаться. Причиной послужило неоднозначное восприятие самого термина «управление». Часть экспертов считает его использование достаточно жестким, обозначающим исполнение прямых указаний, почти полицейским. Однако, следуя логическим рассуждениям, большинство экспертов все-таки сошлось во мнении о том, что управление в той или иной форме необходимо гражданскому обществу.

Неоднозначная реакция части экспертов на «управление» заставила определить их понимание этого термина скорее как сигнала к действию. В целом, как описывают эксперты, от государства должен быть задан вектор – это должна быть государственная политика, которая может быть определена для регионов, в какой именно сфере общественный сектор должен оказывать поддержку государству.

Ввиду того что государство предоставляет гражданским активистам ресурсы, возможности реализации инициатив, движение в обратную сторону в интересах государства также должно присутствовать. Даже в случае безвозмездного предоставления финансирования государство имеет право рассчитывать на лояльность со стороны благополучателя. Таким образом, в данной модели управления отношения выстраиваются в рамках оказания поддержки НКО. При этом оптимальным вариантом видятся партнерские отношения государства с НКО и гражданскими активистами.

В то же время основным субъектом видится государство, так как именно оно выступает регулятором. Перед федеральными структурами стоит задача регулирования идеологических посылов и установление определенных рамок. Региональные власти должны быть ориентированы на правоприменение, непосредственное взаимодействие с НКО. Объектом подобного воздействия должны быть именно некоммерческие организации. Отдельные гражданские активисты в данном случае рассматриваются главным образом как непредсказуемые партнеры.

Альтернативный вариант управления гражданской активностью можно условно назвать «организационным». В этом случае в качестве субъекта управления эксперты представляют центры гражданской активности, такие как ресурсные центры для НКО. Здесь объектом внимания выступают как общественные объединения, так и отдельные активисты. Стратегия управления в этом случае должна заключаться в первую очередь в широком информировании активистов о тех структурах, которые занимаются организацией активности на местах, а также создании таких точек, как ресурсные центры, где активисты могли бы получить комплексную помощь, например, во взаимодействии с властью, СМИ. В результате формируется посредник между властью и НКО, гражданскими активистами.

Если же рассматривать управление с точки зрения регулирования осуществления гражданской активности, то это скорее относится к внутренней политике субъектов РФ и профильных структурных подразделений органов исполнительной власти. Здесь органы власти должны замерять уровень гражданской активности, выявлять позитивную и негативную активность. Существует риск трансформации позитивной активности в негативную. Поэтому здесь важным фактором можно назвать личное знакомство с активистами, сформированность механизмов взаимодействия и каналов коммуникации с ними.

В то же время необходимо отметить, что часть экспертов отрицала необходимость управления гражданской активностью и высказывалась за формирование равноправных

отношений власти и НКО, гражданских активистов, формирование сотрудничества между ними. Категория «управления» для этой части экспертов носит негативный оттенок, потому что гражданская активность – это явление внесударственной системы, которое не терпит давления. Вторгаясь в нишу общественников, государство так или иначе погружает активистов в свою сферу с регламентами и правилами игры, неестественную для активиста, бюрократизируя их деятельность, что не отвечает целям гражданского общества.

Кроме того, силовой законодательный контроль, который направляет гражданскую активность в строго нужное в настоящий момент для политики государства русло, недопустим для гражданского общества. Чтобы минимизировать подобные риски влияния государства на основы общественной среды, по мнению экспертов, необходимо использовать стратегию по взаимному сближению и содействию. Инструментами могут быть диалоговые площадки, мероприятия и круглые столы. Одной из возможных мер, которая вызывает положительные отзывы, является обеспечение открытости органов власти. Таким образом, государство делает значительный шаг навстречу гражданскому обществу, уменьшая тем самым проблемы и недопонимание.

Другой важный фактор, которым эксперты мотивируют неприемлемость использования категории «управление» по отношению к гражданской активности, связан с идеологической основой гражданского активизма. Зачастую общественная деятельность – это проявление порыва души и личного желания человека сделать что-то полезное, вклад в благополучие и гармоничное состояние общества. Активист, приходя в общественную организацию, хочет не управлять, он хочет реализовать себя и свои идеи, возможности, таланты. Поэтому направлять, советовать, организовывать и обучать – это более правильная форма воздействия с точки зрения обеспечения ресурсной базы и оказания помощи в реализации возможностей лидеров и организаций. При возникновении каких-либо указательных мер инициативность и желание рискуют пропасть. Поэтому более оптимальным инструментом регулирования гражданской активности является система предоставления грантов. В результате обоюдного соглашения государство получает выполненные социальные услуги по приоритетным для него направлениям за предоставленные общественным организациям средства. В рамках таких отношений два равноправных субъекта (НКО и государство) вместе вырабатывают те направления, которые гражданские-активисты хотят развивать во благо общества, а государство готово помогать в этом для исполнения своих социальных обязательств.

Таким образом, двумя наиболее оптимальными моделями управления гражданской активностью являются:

1) самоуправление, до которого общество пока недостаточно созрело и не готово выступать судьей для самого себя;

2) выстраивание партнерских отношений государства и общества, которое также на данном этапе российского общества не в полной мере может быть реализовано.

Поэтому оптимальной для современного положения может выступить модель управления гражданской активностью посредством профессиональных общественников, лидеров НКО (ресурсные центры НКО, общественные палаты), способных взять на себя роль посредников между государством и третьим сектором в целом. Данные посредники выступят, с одной стороны, трансляторами интересов сектора, а с другой – смогут доносить и адаптировать приоритеты государства. В то же время до того, как гражданское общество сможет эффективно осуществлять саморегуляцию, государство может разрабатывать инструментарий нейтрализации деструктивных форм гражданской активности.

Согласно экспертному мнению, для того чтобы государство имело возможность эффективно управлять гражданской активностью, оставляя за собой образ лояльного и внимательного к гражданам института, необходимо предоставлять выбор из конкретных, заранее определенных возможных вариантов. Такой управляемый процесс предоставляет иллюзию выбора. В этом случае государство устанавливает рамки, видимые в первую очередь ему самому и узкому кругу более осведомленных лиц.

Во всех вышеперечисленных методах и моделях системы управления гражданской активностью ключевую роль играет доверие: доверие органов власти к представителям некоммерческого сектора и, наоборот, доверие граждан к некоммерческим организациям

и органам власти и т.д. Именно доверие способно как упростить процедуру регулирования общественной среды и управления ею, так и сильно усложнить. Однако следует отметить, что современная ситуация характеризуется низким уровнем доверия в отношениях граждан – НКО – власть.

В большинстве представленных моделей современной системы управления гражданской активностью функцию субъекта выполняет государство. Несмотря на желание общественности самостоятельно или на равных партнерских с государством отношениях выступать субъектами управления, ввиду отсутствия значимых ресурсов, общей подготовленности представителей некоммерческого сектора или, возможно, недооценки способностей общественников профессиональные общественные активисты пока скорее являются объектами.

Главная сила представителей гражданского общества заключается в их широкой осведомленности и информированности о действительном состоянии социальных проблем, непосредственной близости и налаженном контакте с текущим субъектом гражданского действия. В их руках находится инструмент воздействия на гражданскую активность. В случае приобретения и расширения навыков профессионального управления, увеличения уровня подготовленности лидеров и членов общественных объединений к использованию технологий менеджмента в работе с активистами, а также с представителями государственных органов власти представители гражданского общества имеют потенциал для того, чтобы стать главным регулятором гражданской активности.

Государство и гражданское общество постоянно находятся во взаимодействии через сотрудничество, обучение, содействие, организацию диалога, выполнение социальных обязательств, регулирование развития гражданского общества. Общественный сектор в лице института Общественных палат, профессиональных лидеров НКО, ресурсных центров выступает главным проводником интересов сектора и отчасти партнером государства в процессе управления гражданской активностью. Заметны попытки гражданского общества доказать свою профессиональную состоятельность и готовность стать сильным институтом, который способен к саморегулированию. Однако пока государство имеет больше возможностей к управлению гражданской активностью, общественным сектором в целом и применению необходимых мер с целью реализации своих интересов и приоритетов.

## Ссылки / Reference

- [1] Буханцов В. В., Комарова М. В. Государственное управление и региональный менеджмент как производные стратегии управления развитием // Инновационные технологии управления и права. 2013. № 1-2 (5-6). С. 24-28.
- [2] Некрасов В. Н., Морозова А. И. Государственно-частное партнерство как инструмент публичного управления государственной закупочной политикой // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2013. № 4. С. 15-23.
- [3] Болховитина Т. С. Государство и гражданское общество: Адаптация новых форм взаимодействия в условиях социально-политической активности граждан // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. 2013. № 2. С. 100-103.
- [4] Купряшин Г. Л., Соловьев А. И. Государственный менеджмент: Учебное пособие. М.: Издательский дом «Новый учебник», 2004. 326 с.
- [5] Исаева Е. А., Соколов А. В., Тарусина Н. Н. Гражданская активность россиян: тенденции законодательства и общественной практики. Социально-юридическая тетрадь. 2015. № 5. С. 130-148.