

УДК 316.472

Состояние и уровень развития  
институтов гражданского  
общества в Ярославской области  
в оценках населения и экспертов<sup>1</sup>

экспертов<sup>1</sup>

**А. В. Соколов, А. А. Фролов**

*Ярославский государственный университет  
им. П. Г. Демидова*

*E-mail: alex8119@mail.ru, a.a.froloff@gmail.com*

*Научная статья*

Статья посвящена анализу состояния гражданского общества в Ярославской области. В статье приводятся результаты социологических исследований, проведенных методом телефонного опроса жителей Ярославской области, методом опроса экспертов среди сотрудников органов государственной власти и органов местного самоуправления Ярославской области, а также методом опроса экспертов среди руководителей и сотрудников НКО региона. В статье анализируются оценки населения и экспертов по отношению к институтам общественной палаты, общественных советов при органах исполнительной власти, формам взаимодействия НКО и органов власти. Исследования позволяют сделать вывод о том, что в Ярославской области наблюдается поступательное развитие институтов гражданского общества. Часть существующих проблем постепенно теряет свою остроту. Однако НКО в значительной степени зависимы от финансовой поддержки своей деятельности со стороны органов власти. В то же время они вполне успешно выстраивают взаимодействие с ними для достижения своих уставных целей.

*Ключевые слова:* гражданская активность, общественная палата, НКО, общественные советы, Ярославская область

The state and level of development  
of civil society institutions in the  
Yaroslavl region in population and  
expert assessments

**A. V. Sokolov, A. A. Frolov**

*P. G. Demidov Yaroslavl State University*

*Scientific article*

This article analyzes the pressing issues of civil society in the Yaroslavl region. The article presents the results of sociological research, conducted by telephone survey of residents of the Yaroslavl region, by polling of experts among the employees of state authorities and local self-government of Yaroslavl region, as well as by polling of experts among regional NGO's leader and employees. The article analyzes the assessment of the public and experts in relation to the institution of the Public Chamber, public councils under the executive authorities, forms of cooperation between NGOs and authorities. The researches leads to the conclusion that in the Yaroslavl region there is the ongoing development of civil society's institutions. Part of the problems is gradually losing its edge. However, NGOs are largely dependent on the financial support of its activities by the authorities. At the same time, they quite successfully build its interaction with them in order to achieve of its goals.

*Key words:* civic engagement, public chamber, NGOs, community councils, Yaroslavl region

**Благодарности:** Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации в рамках базовой части государственного задания на НИР ЯрГУ по проекту № 1127 «Правовые и социально-политические аспекты гражданской активности в современной России»

Гражданское общество выступает «совокупностью внегосударственных и внеполитических отношений (экономических, социальных, культурных, нравственных, духовных, семейных, религиозных), образующих особую сферу специфических интересов

свободных индивидов-собственников и их объединений» [1, с. 128]. Важную роль в отношениях между государством и гражданским обществом играет так называемая публичная сфера, которую Ю. Хабермас характеризует как структуру коммуникаций, укорененных в «мире жизни» путем различного рода объединений гражданского общества [2, с. 176]. В данном процессе коммуникации происходит взаимодействие и обмен проблемами между гражданским обществом и государством. Также в данной структуре граждане проявляют активность в публичной сфере, в которой они решают важные для них задачи и проблемы.

В публичной сфере происходит взаимодействие общественных интересов граждан и политики государства. Результат данного процесса зависит от готовности населения к формированию структур гражданского общества. От активности различных организаций, союзов, движений зависит их степень влияния на государственные органы в целях реализации общественных интересов [3]. Участие граждан в политическом процессе является интернациональной закономерностью и важным компонентом на каждом этапе реализации публичной политики. Поэтому при планировании вовлечения граждан в процесс исполнения того или иного политического курса необходимо четко понимать, кто, с какой целью и в какой форме будет участвовать в этом процессе [4].

Многие исследователи понимают гражданское общество как относительно самостоятельные от государства отношения индивидов и добровольных объединений, а также совокупность их социальных связей и ценностей, которые могут развиваться независимо от властных структур. Свое понимание гражданского общества дает Л. И. Никовская, особое внимание уделяя институту публичной политики как одному из наиболее благоприятных условий формирования гражданского общества, которое, как следствие, может считаться основой демократизации России [5]. Сам же институт публичной политики понимается как инновационный метод управления государством или какой-либо его частью, который предполагает большую долю общественного, гражданского участия индивидов в общественно-политических процессах. В. Н. Якимец определяет гражданское общество как систему независимых относительно государственной власти общественных институтов и отношений, которые направлены на обеспечение условий для самореализации отдельных индивидов или же групп индивидов, а также реализацию частных интересов и потребностей [6].

Важным фактором развития институтов гражданского общества является региональный. Социально-политические и социально-экономические условия жизнедеятельности регионов предопределяют формирование различных комбинаций социально-политических институтов, определяют уровень их дееспособности и состояние социально-политического лидерства в данных структурах [7].

Поэтому можно определить гражданское общество как относительно самостоятельные от государства отношения индивидов и добровольных объединений, а также совокупность их социальных связей и ценностей, которые могут развиваться независимо от властных структур.

В данном исследовании предпринимается попытка анализа состояния и уровня развития отдельных институтов гражданского общества в Ярославской области.

В настоящее время в Ярославской области постоянно функционируют диалоговые механизмы взаимодействия власти и общества. В регионе работает сеть площадок, включающих общественные советы, общественные палаты и консультативные советы, деятельность которых направлена на разные сферы общественной жизни.

Отдельное внимание необходимо уделять развитию НКО, которые составляет основу гражданского общества. Существует широкий спектр направлений, в которых некоммерческие организации формируют гражданскую позицию, к ним можно отнести деятельность разнообразных клубов по интересам, благотворительных фондов, профессиональных объединений, религиозных организаций, узконаправленных объединений, политических организаций и т.п. Так, по данным Управления министерства юстиции России [8] в Ярославской области на 15 марта 2016 года зарегистрировано 2287 некоммерческих организаций.

Настоящее исследование проведено в декабре 2014 года – январе-феврале 2015 года с целью рассмотрения основных вопросов, затрагивающих состояние гражданского общества в Ярославской области, его основных составляющих, и включает в себя:

– массовый опрос, проведенный 29–30 января 2015 года среди жителей Ярославской области в возрасте 18 лет и старше. Опрос проводился методом телефонного интервью по месту жительства респондентов по заранее разработанной анкете. В опросе приняли участие 615 человек – представители различных социально-демографических групп, проживающие в различных населенных пунктах Ярославской области;

– экспертный опрос, проведенный в декабре 2014 года среди представителей общественных и некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории Ярославской области. Всего в опросе приняли участие 62 эксперта – руководители и сотрудники 48 общественных и некоммерческих организаций Ярославской области;

– экспертный опрос, проведенный в декабре 2014 года среди сотрудников региональных и местных органов власти. К участию в опросе были привлечены представители 14-ти региональных органов государственной власти и структурных подразделений Правительства Ярославской области, а также сотрудники администраций 15 муниципальных образований региона. Всего в опросе приняли участие 66 экспертов.

В исследовании были выделены общие закономерности развития гражданского общества и гражданской активности в Ярославской области. Одним из ключевых институтов, который демонстрирует наиболее интенсивную динамику развития, является Общественная палата. Она в силу заложенного законом фундамента имеет право участвовать в обсуждении ключевых вопросов социально-экономического развития, нормативно правовых актов и располагает средствами для сбора и предоставления информации, что делает её еще более важным социальным инструментом.

В Ярославской области в 2014 году с деятельностью Общественных палат столкнулись 73,8 % чиновников регионального и местного уровня и 71,2 % общественных и др. некоммерческих организаций региона. Однако, если профессиональные сообщества и представители власти не только хорошо знакомы с Общественными палатами, но и активно включают в их работу, то среди жителей Ярославской области лишь 22,1 % слышали о деятельности Общественных палат (федеральной, региональной, муниципальной). Причем осведомленность населения ограничивается главным образом федеральной и региональной Общественными палатами (43,2 % и 39,2 % соответственно). Кроме этого, в ходе исследования многие участники опроса – простые граждане – смешивали Общественную палату с различными органами власти, их подразделениями и структурами (например, счетной палатой).

В то же время с региональной Общественной палатой взаимодействуют 59,1 % сотрудников региональных/местных органов власти и 69,5 % общественных и других некоммерческих организаций Ярославской области. Высокий уровень включенности профессиональных сообществ в работу Общественной палаты подтверждает активность её деятельности в регионе.

Среди чиновников, общественников и простых жителей Ярославской области бытуют различные, зачастую диаметрально противоположные, мнения относительно основных направлений и организации работы Общественной палаты. Абсолютное большинство сотрудников региональных/местных органов власти и НКО заявили, что для указанного органа приоритетны в первую очередь интересы населения (75,8 % и 71,2 % соответственно), а затем потребности власти, бизнеса и самих членов палаты. Несколько другого мнения по данному вопросу придерживаются жители региона. Во-первых, большая их часть затрудняется ответить на соответствующий вопрос, а во-вторых, среди остальных ответов с небольшим разрывом доминируют варианты ответа «интересы населения» (27,2 %) и «личные интересы» (23,1 %).

Говоря о мотивах работы членов региональной Общественной палаты, большинство простых жителей Ярославской области априорно убеждены, что ими движут меркантильные интересы: возможность получения финансирования (24,1 %),

статус (23,6 %), возможность лоббирования интересов своей организации (12,8 %). Большинство представителей НКО, хорошо информированных о работе Общественной палаты Ярославской области и, как правило, взаимодействующих с ней, в объяснении мотивации её членов делали акцент на их позитивные внутренние побуждения – возможность решения актуальных проблем (58,6 %), обсуждение конкретных проблем на публичной площадке (50,0 %).

Структуры распределения ответов представителей власти и НКО на вопрос о том, кто же несет ответственность за работу Общественной палаты Ярославской области, практически идентичны, но есть одно важное отличие, и оно связано с различным восприятием роли профильного заместителя Губернатора в работе данного института. Общественники чаще чиновников говорили, что именно он является ответственным за деятельность общественной палаты.

В экспертной оценке работы Общественной палаты Ярославской области второго созыва сотрудники региональных и местных органов власти оценили эффективность деятельности Общественной палаты Ярославской области 2-го созыва на 5,6 баллов по 10-балльной шкале, общественники только на 4,2 балла. В среднем работу Общественной палаты Ярославской области второго созыва эксперты оценили на 4,9 баллов по 10-балльной шкале.

Новой формой диалога власти и общества выступают общественные советы при органах исполнительной власти Ярославской области. Они хорошо известны абсолютному большинству представителей региональных/местных органов власти (87,3 %) и представителям общественных/некоммерческих организаций (85,2 %).

В формировании советов при органах власти в 2014 году приняли участие 49,2 % некоммерческих организаций Ярославской области, принявших участие в опросе. В регионе отмечается высокий уровень заинтересованности активных граждан в создании Общественных советов. Профессиональные сообщества и региональная и местная власть возлагают на них большие надежды. От советов при органах исполнительной власти они ожидают прежде всего помощи в решении наиболее насущных жизненных проблем граждан, проживающих на территории Ярославской области.

В результате опроса представителей общественных объединений выяснилось, что в 2014 году самыми распространенными в Ярославской области формами взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций стали публичные слушания (48,2 %), обращения в органы власти (44,6 %) и участие в консультативных/общественных советах при органах исполнительной власти (39,3 %). Отдельно стоит обратить внимание на такой тип совместной работы власти и общественных организаций, как гранты и субсидии для НКО. В 2014 году в данную форму взаимосвязи были включены 46,4 % региональных и местных некоммерческих организаций Ярославской области, принявших участие в исследовании. В процедурах общественной экспертизы законодательства в 2014 году приняли участие 23,2 % сотрудников общественных и некоммерческих организаций. Примерно столько же в работе Общественных палат (региона или муниципального образования) – 21,4 %.

Реже всего в 2014 году власти и общественники вступали в диалог по вопросам экологии. Лишь 3,6 % представителей некоммерческих организаций приняли участие в процедурах экологической экспертизы.

Сравнивая популярность форм взаимодействия власти и НКО в 2011 году и в 2014 году, можно констатировать, что общественные и другие некоммерческие организации Ярославской области за три последних года прошли «специализацию» и своего рода профессионализацию взаимоотношений со структурами региональной и местной власти. Так, если в 2011 году общественники старались охватить и принять участие во всех возможных формах диалога с властью, о чем свидетельствуют высокие показатели их вовлеченности в различные формы взаимодействия с властью («обращение в органы власти» – 70,9 %, «участие в работе Общественных палат (региона или муниципального образования)» – 65,8 %, «публичные слушания» – 63,3 % и т. д.), то в 2014 году они концентрируют свои силы (специализируются) на одном или нескольких направлениях коммуникации с органами власти. Кроме этого, в 2011 году самыми популярными

формами взаимодействия власти и НКО, по мнению общественников, были те, в которых доля участия представителей власти была минимальной. В 2014 году наблюдается совсем иная ситуация: в области популяризируются формы диалога власти и общественных организаций с примерно равной степенью их вовлеченности.

По итогам 2014 года наиболее эффективными формами взаимодействия власти и НКО экспертами (сотрудниками органов власти и общественниками) были признаны:

- общественная палата;
- обращения в органы власти;
- гранты и субсидии для НКО;
- членство в консультативных и общественных советах при органах власти.

Самой эффективной из них для сотрудников региональной и местной власти стала Общественная палата, для общественников – гранты и субсидии для НКО.

Таблица 1

**Средние обобщенные оценки эффективности различных форм взаимодействия власти и НКО (по 5-ти балльной шкале)**

Форма взаимодействия власти и НКО	Средняя оценка (балл)	
	представителей власти	представителей НКО
Общественная палата	3,8	3,3
Обращение в органы власти	3,6	3,2
Гранты и субсидии для НКО	3,5	3,8
Членство в консультативных и общественных советах при органах власти	3,4	3,1
Публичные слушания	3,1	2,9
Социальный заказ	3,0	2,6
Общественная экспертиза законодательства	2,6	2,7
Правотворческая инициатива	2,5	2,5
Экологическая экспертиза	2,4	2,6

В целом деятельность НКО приносит пользу органам региональной и местной власти. В этом уверены 95,5 % чиновников. Польза заключается прежде всего в информировании граждан (25,0 %), помощи в решении проблем местного значения (20,5 %) и участии организации в проведении различных мероприятий и проектов (20,5 %).

В исследовании был выделен характер взаимодействия общественных и некоммерческих организаций с разными партнерами или оппонентами. В Ярославской области НКО ведут активную работу по налаживанию конструктивных отношений с крупными профессиональными сообществами и органами власти: по состоянию на конец 2014 года не имеют опыта общения с государственными структурами лишь 2,0 % общественников региона, с муниципальными структурами – 1,9 %, бизнес-структурами – 13,5 %, другими НКО – 9,3 %, СМИ – 9,6 % и населением – 5,7 %.

Взаимоотношения НКО с разными партнерами или оппонентами носят различный характер. Например, самое большое взаимопонимание представители общественных организаций в 2014 году, как и в 2012 году, находили в коммуникации с другими НКО

(50,0 %) и СМИ (46,2 %). С непониманием представителям НКО, как правило, приходилось сталкиваться на переговорах и совместной работе с бизнес-структурами (в 2014 году на это указали 17,3 % общественников).

В целом за четырехлетний период (с 2011 по 2014 год) общественные и некоммерческие организации стали реже контактировать с населением (в 2014 году 5,7 % НКО вообще не имеют опыта взаимодействия с населением) и СМИ (10 %). Одновременно с этим результаты экспертных опросов за период с 2011 по 2014 год указывают на активизацию диалога между НКО и властью (региональной и местной), НКО и бизнес-структурами. Удивительно, но за последние четыре года более чем в два раза снизилась доля общественников, указывающих на полное единение, солидарность (по различным вопросам) с населением (с 65,3 % по итогам 2011 года до 26,4 % по итогам 2014 года).

В 2014 году различного рода поддержку НКО Ярославской области чаще всего получали со стороны местных органов власти (87,5 % экспертов сообщили о поддержке со стороны данных органов власти) и региональных органов власти (79,6 %). Со стороны федеральных властных структур в 2014 году поддержку получили 39,2 % общественников.

Наряду с поддержкой, часть НКО в 2014 году испытали на себе административное давление. Со слов общественников, давление, как правило, наблюдалось и ощущалось со стороны региональных органов власти (19,6 %).

Стоит отметить, что за четыре года (с 2011 по 2014 год) снизилась поддержка НКО со стороны федеральных властных структур. Одновременно с этим произошел рост числа получателей (НКО) помощи со стороны региональных и местных органов власти (здесь не затрагивается вопрос частоты предоставления помощи).

За указанный период, согласно данным экспертных опросов, во взаимодействии НКО и органов власти Ярославской области снизилось «давление со стороны федеральных властных структур» (в 2011 году не испытывали давление со стороны федеральных структур 47,7 %, в 2014 году – 64,0 %) и «давление со стороны местных органов власти» (в 2011 году не испытывали давление со стороны местных органов власти 47,8 %, в 2014 году – 56,9 %).

Продемонстрированные данные, характеризующие уровень развития институтов гражданского общества в Ярославской области, позволяют сделать ряд выводов.

В Ярославской области о работе Общественных палат хорошо информированы представители власти и общественники, среди простых жителей региона наблюдается низкая осведомленность по данному вопросу.

В регионе отмечается высокий уровень включенности профессиональных сообществ в работу Общественной палаты Ярославской области. Однако среди них нет четких и единых представлений о приоритетах региональной Общественной палаты, организации ее работы и мотивации её членов. Эффективность работы региональной Общественной палаты второго созыва эксперты оценили на 4,9 балла (по 10-балльной шкале).

Общественные советы, сформированные при органах исполнительной власти региона, являются важной диалоговой площадкой. Абсолютное большинство общественников были хорошо информированы об их создании, половина участников опроса приняла непосредственное участие в формировании данных органов. От советов при органах исполнительной власти чиновники и общественники ожидают прежде всего помощи в решении наиболее насущных жизненных проблем граждан, проживающих на территории Ярославской области.

Среди других форм взаимодействия власти и НКО самыми распространенными в Ярославской области в 2014 году стали: публичные слушания (48,2 %), обращения в органы власти (44,6 %) и участие в консультативных/общественных советах при органах исполнительной власти (39,3 %). Наиболее эффективными формами взаимодействия власти и НКО экспертами (сотрудниками органов власти и общественниками) были признаны: общественная палата, обращения в органы власти, гранты и субсидии для НКО, членство в консультативных и общественных советах при органах власти.

НКО Ярославской области ведут активную работу по налаживанию конструктивных отношений с крупными профессиональными сообществами и органами власти. Однако их деятельность в данном направлении не всегда дает положительный результат. Например, самое большое взаимопонимание представители общественных организаций в 2014 году, как и в 2012 году, находили в коммуникации с другими НКО (50,0 %) и СМИ (46,2 %). С непониманием представителям НКО, как правило, приходилось сталкиваться на переговорах и совместной работе с бизнес-структурами (в 2014 году на это указали 17,3 % общественников). В целом за четырехлетний период НКО стали реже контактировать с населением и СМИ, больше – с властью и бизнес-структурами.

Некоммерческие организации Ярославской области получают помощь от органов власти различных уровней. Наряду с поддержкой часть общественных и других некоммерческих организаций в 2014 году испытали на себе административное давление.

Таким образом, можно говорить о том, что в Ярославской области наблюдается поступательное развитие институтов гражданского общества. Часть существующих проблем постепенно теряет свою остроту. Однако НКО в значительной степени зависимы от финансовой поддержки своей деятельности со стороны органов власти. В то же время они вполне успешно выстраивают взаимодействие с ними для достижения своих уставных целей.

### **Ссылки / Reference**

- [1] Малько А. В. Теория государства и права. М.: Юристъ, 2000.
- [2] Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. М.: Наука, 1992.
- [3] Баранов Н. А. Публичность в контексте российской политики // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета культуры и искусств. 2013. № 3 (16). С. 149-153.
- [4] Албегова И. Ф. Участие граждан в политическом процессе как закономерность развития общества // Вестник социально-политических наук. 2014. № 13. С. 8-11.
- [5] Никовская Л. Гражданское общество как ресурс модернизации России // Человек. Сообщество. Управление. М., 2011. №2. С. 70-84.
- [6] Оценка состояния и развития гражданского общества России: Проблемы, инструменты и региональная специфика. Серия: Труды Института системного анализа РАН / Под ред. В.Н. Якимец. М., 2010. 200 с.
- [7] Шаматонова Г. Л., Янкевич П. Ф., Албегова И. Ф. Региональные особенности становления и развития социально-политических институтов гражданского общества в современной России (на примере Верхневолжского региона). Ярославль, 2006. 171 с.
- [8] О деятельности некоммерческих организаций : информационный портал Министерства юстиции РФ. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения: 15.03.2016).