

## ПОЛИТОЛОГИЯ / POLITICAL SCIENCE

УДК 323.22/.28

**Возможности регулирования и влияния органов власти на гражданскую активность (на примере Ярославской области)****Ю. А. Головин, А. В. Соколов, Е. А. Исаева***Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова**E-mail: yagolovin@rambler.ru, alex8119@mail.ru, elenia2000@mail.ru**Научная статья*

Статья посвящена анализу гражданской активности в современной России, в том числе взаимодействия активистов с органами власти, вопросам регулирования гражданской активности.

В статье анализируется активность некоммерческих организаций и незарегистрированных общественных объединений в Ярославской области. Авторы приводят результаты проведенного опроса 16 экспертов Ярославской области.

Авторы выявляют характер регулирования гражданской активности органами власти. Особое внимание уделяется анализу возможностей решения локальных проблем с помощью гражданской активности.

Выявляются возможности влияния на решения органов власти гражданской активностью. Указывается, что ключевое значение имеют косвенные инструменты: региональные и муниципальные программы поддержки СО НКО и гражданских активистов, законодательство, различные меры поддержки, взаимодействия.

Отмечается важность и необходимость формирования конструктивного диалога и взаимодействия власти и НКО, гражданских активистов с целью решения локальных проблем и развития территорий. Указывается, что органы власти должны регулировать гражданскую активность, но при этом быть в авангарде: обучать активистов, информировать их об общественных проблемах, объединять, взаимодействовать и рассказывать о своих проектах, согласовывать их с общественниками – своими партнерами. Таким образом, регулирование должно быть постоянной, полноценной и грамотной деятельностью, что не позволит ей перейти в разряд единоразового, даже неуместного вмешательства.

**Possibilities of regulation and influence of authorities on civil activity (on the example of the Yaroslavl region)****Y. A. Golovin, A. V. Sokolov, E. A. Isaeva***P. G. Demidov Yaroslavl State University**Scientific article*

The article analyzes the activity of non-profit organizations and unregistered public associations in the Yaroslavl region. The authors present the results of a survey of 16 experts of the Yaroslavl region.

The authors reveal the nature of the regulation of civil activity by the authorities. Special attention is paid to the analysis of the possibilities of solving local problems through civic activism.

Opportunities to influence on the decisions making process of the authorities through civil activity are identified. It is indicated that indirect tools are of key importance: regional and municipal programs of support for NGO and civil society activists, legislation, various support measures, interactions.

The importance and necessity of constructive dialogue and interaction between the authorities and NGOs, civil society activists in order to solve local problems and the development of territories is noted.

**Ключевые слова:** гражданская активность; НКО; власть; влияние; результативность; Ярославская область  
**Keywords:** civil activity; NGOs; power; influence; results; Yaroslavl region

**Благодарности:** Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-исследовательского проекта №16-03-00394-ОГН «Управление гражданской активностью на региональном уровне: инструменты и результаты (на примере Ярославской области)».

## Вступление

Современные отечественные исследователи отмечают активизацию действий граждан по защите своих интересов и законных прав, решению актуальных общественно значимых проблем. Это связано с нерешённостью ряда социальных проблем и готовностью отдельных категорий населения участвовать в их решении. В связи с этим повышается актуальность концептуализации категории «гражданская активность».

Проблематика изучения гражданской активности давно привлекает интерес исследователей в различных странах. Анализ гражданской активности в России представлен в работах и исследованиях И. В. Мерсияновой и Л. И. Якобсона, В. Н. Якимца и Л. И. Никовской, О. В. Поповой, Л. Н. Тимофеевой, С. В. Патрушева и С. Т. Айвазовой и многих других авторов.

Исследователи отмечают, что проблема гражданской активности находится в рамках общеконцептуального рассмотрения процесса формирования гражданского общества в современной России. В частности, А. А. Фролов и Я. В. Барский указывают, что гражданское общество строится на совокупности социальных связей и общественных коммуникаций, ценностей и институтов, главным субъектом которых является индивид [1, с. 29]. Они также отмечают, что гражданское общество можно определить 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. Л. И. Никовская и В. Н. Якимец отмечают, что в процессе взаимодействия государства и гражданского общества особое значение сегодня приобретают социально-коммуникационные публичные процессы: институционализация и легитимация механизмов постоянного диалога, в том числе необходимость двусторонних коммуникаций между государством и объединениями граждан [2, с. 57].

Я. И. Кузьминов же группирует представления о гражданской активности: первая группа – «Хельсинская группа, которая под гражданской активностью подразумевает правозащитные движения и организации; вторая группа рассматривает гражданскую активность значительно шире первой, исключая из поля понимания гражданской активности экономическую, политическую и родственную активность граждан, что оставляет понимание гражданской активности как добровольных объединений граждан по различным принципам [3].

Несмотря на довольно большое распространение понятия «гражданская активность», оно фактически не является предметом самостоятельного изучения, а рассматривается в основном в контексте социальных, идеологических и культурных процессов. Анализ трудов ученых показал, что в большей степени в зарубежной литературе анализируется такой аспект гражданской активности, как «гражданское участие». Хотя гражданское участие и гражданская активность могут иметь незначительные различия и нюансы, исследователи чаще всего используют их как синонимы.

**Для цитирования:** Головин Ю. А., Соколов А. В., Исаева Е. А. Возможности регулирования и влияния органов власти на гражданскую активность (на примере Ярославской области) // Социальные и гуманитарные знания. 2018. Том 4, № 4. С. 213–223.

**For citation:** Golovin Y. A., Sokolov A. V., Isaeva E. A. Possibilities of regulation and influence of authorities on civil activity (on the example of the Yaroslavl region). *Social'nye i gumanitarnye znaniya*. 2018; 4 (4): 213–223. (in Russ.)

Некоторые исследователи определяют гражданское участие как участие в общественной жизни и членство в формальных группах. Уилкинс был более конкретен, описывая квалификацию и качество участников групп. «Членство в группе поддержки или в ассоциации, где люди часто не знают друг друга или не взаимодействуют лицом к лицу, не может считаться гражданской активностью» [4]. К. Г. Патнэм определил гражданское обязательство с точки зрения социального капитала. Так же, как физический капитал (инструменты) и человеческий капитал (обучение) повышают индивидуальную производительность, социальный капитал «относится к особенностям общественной организации, таким как сети, нормы и социальное доверие, которые облегчают координацию и сотрудничество для взаимной выгоды» [5, с. 67]. Гражданское участие может также быть определено, как «участие гражданина в создании и предоставлении услуг и управленческих решений». Это позволяет индивиду состоять в сообществах, экспертных группах, участвовать в соседских собраниях, гражданских форумах, публичных слушаниях, опросах и фокус-группах. Также данная деятельность включает интернет-активность.

К. Л. Шлозмен, С. Верба и Х. Е. Брэди объясняли, что «различные способы участия в политической жизни служат средством для донесения различных видов сообщений должностным лицам» [6, с. 29]. Они разделили гражданское участие и активность на три категории деятельности: контакт с должностными лицами, протесты и общественная (гражданская) активность.

Целый ряд исследователей отмечает, что российский некоммерческий сектор динамично развивается, играет заметную роль в социально-экономической жизни страны, выступая источником различных социальных инноваций, демонстрирует высокие темпы роста выпуска продукции и услуг НКО в условиях нестабильного финансирования [7, с. 153].

На данный момент существует множество направлений изучения гражданской активности, начиная от изучения отдельных её форм и заканчивая попыткой системного понимания и осмысления. Системное понимание гражданской активности делает возможным включение в гражданскую активность многоуровневого объема информации.

Сейчас актуальными становятся аспекты управления гражданской активностью. В научной литературе нет четкого инструментария, помогающего сформировать понимание механизмов и форм управления гражданской активностью. Авторы недостаточно внимания уделяют тому, как можно управлять гражданской активностью на разных уровнях: органами местного самоуправления, на региональном уровне. При рассмотрении процесса управления гражданской активностью крайне сложен процесс его структурирования, так как на разных уровнях и пространствах государственной власти существуют разные формы и особенности проявления гражданской активности. Особо актуальным является изучение региональной специфики гражданской активности, так как в каждом субъекте Федерации наблюдаются особые проблемы проявления активности граждан, деятельности НКО и разрабатываются собственные механизмы решения данных проблем [8, с. 120].

## Методика исследования

Целью исследования являлось выявление особенностей условий гражданской активности в Ярославской области на муниципальном уровне. В статье представлены результаты:

- опроса экспертов;
- 3 фокус-групп по управлению гражданской активностью на региональном и муниципальном уровнях;
- 1 мозгового штурма с профильными экспертами по управлению гражданской активностью на региональном и муниципальном уровнях.

В рамках исследования были опрошены 16 представителей экспертного сообщества Ярославской области, имеющих четкие представления о тенденциях развития гражданской активности на муниципальном уровне, а также о механизмах её регулирования органами власти на местах и в регионе в целом.

Исследование проводилось методом глубинного интервьюирования в июне-июле 2018 года. Главными объектами исследования стали тенденции и специфика развития

гражданской активности на муниципальном уровне; основные и наиболее часто используемые активистами формы отстаивания гражданской позиции; влияние федерального и регионального общественно-политического и правового контекста на гражданскую активность в муниципальных районах; наличие возможностей влияния гражданских активистов на решения органов власти на региональном и муниципальном уровнях; степень и способы регулирования гражданской активности органами власти; эффективные меры управления и регулирования гражданской активности на муниципальном уровне; результаты и последствия регулирования органами власти (региональными и муниципальными) гражданской активности.

Все респонденты ввиду своей профессиональной или общественной деятельности, жизненного опыта так или иначе связаны с третьим сектором региона и вовлечены в процессы гражданского активизма, работают непосредственно с этой категорией. Среди опрошенных – представители администраций муниципальных районов Ярославской области, профильных органов власти, муниципальных и областной Общественных палат, некоммерческих организаций. Мнения экспертов по вопросам исследования напрямую зависят от личного опыта каждого, от уровня причастности к третьему сектору или к органам власти, а также от принадлежности опрашиваемого к конкретной территории. Наличие широкого спектра противоположных позиций представителей разных муниципальных районов указывает на отсутствие единого мнения и согласия экспертов по вопросам исследования, а также является основанием полагать, что развитие гражданской активности в разных муниципальных районах области происходит неравномерно; неоднородны и фрагментарны взаимоотношения представителей органов власти с гражданскими активистами. Разные точки зрения респондентов позволили рассмотреть вопросы исследования всесторонне и дать объективную оценку текущей ситуации.

Респондентам был задан ряд вопросов, направленных на выявление особенностей условий развития гражданской активности в Ярославской области на муниципальном уровне:

1. Происходит ли процесс кооперации активистов или их действия чаще всего разрозненны? Каким образом происходит кооперация и взаимодействие активистов между собой?

2. Оцените, пожалуйста, уровень активности как зарегистрированных НКО, так и незарегистрированных объединений. Кто из представленных проявляет себя активнее?

3. Определите, в какой мере региональные (отдельно муниципальные) органы власти регулируют гражданскую активность и деятельность общественных активистов?

4. Как Вы думаете, с какой целью органы региональной/муниципальной власти регулируют гражданскую активность на местах? Является ли это регулированием или вмешательством в дела НКО и гражданских активистов?

5. Каким образом региональные (отдельно муниципальные) органы власти регулируют гражданскую активность? В какой степени заметно это влияние/регулирование?

6. Оцените, пожалуйста, возможности влияния на решения органов власти гражданской активностью? (отдельно региональный и муниципальный уровни)

7. Каким образом органы власти вмешиваются в поле деятельности гражданских активистов?

8. Оцените, пожалуйста, уровень и содержание влияния региональной программы поддержки СО НКО на развитие гражданской активности. Каково влияние муниципальной программы? Как это проявляется?

9. На какие вопросы, по Вашему мнению, органы власти должны в первую очередь регулировать, в какие дела могут вмешиваться? А какие вопросы и направления должны оставаться в ведении гражданских активистов?

Фокус-группы и мозговой штурм были посвящены анализу современной динамики развития гражданской активности по смежным с опросом экспертов проблемным блокам, а также интерпретации данных, собранных в ходе опроса экспертов.

Таким образом, были собраны экспертные мнения, характеризующие условия осуществления гражданской активности в Ярославской области, представленные в данной статье.

### **Активность некоммерческих организаций и незарегистрированных общественных объединений**

Анализ активности зарегистрированных в качестве юридического лица некоммерческих организаций и неформальных незарегистрированных общественных движений на муниципальном уровне позволил выявить две противоположные тенденции. На малых территориях, в сельских поселениях и небольших городах, где гражданская активность находится в зачаточном состоянии, заметнее проявляют себя неформальные структуры и активисты. Как правило, здесь существует небольшое количество зарегистрированных НКО, большинство из которых являются отделениями федеральных и областных организаций – ветеранских, общества инвалидов, женских, пенсионеров и т. д. Выполняя свои функции в рамках уставной деятельности и получая финансирование на свои внутренние мероприятия от администраций и областных субсидий, они проводят незаметную в целом для всей общественной жизни района деятельность, привлекая лишь свою целевую аудиторию. Они практически не стремятся к взаимодействию с другими объединениями и не выходят за рамки привычных собраний, традиционных праздников. В этих условиях гражданские активисты, которые стремятся решить какую-либо локальную проблему, привлечь к ней внимание органов власти и вовлечь население в инициативу, становятся более заметными акторами. На местном уровне они являются инициаторами позитивных изменений, которые обращают внимание общественности на качество жизни.

Кроме того, зарегистрированные общественные объединения вынуждены направлять свои ресурсы на обеспечение необходимой формальной стороны своей деятельности. Например, отчетной деятельности в соответствующие органы, внесении изменений в соответствии с законодательством и т. д. Обремененные такой необходимостью некоммерческие организации не находят в себе силы для развития.

Даже официальная статистика, которая говорит об увеличении количества зарегистрированных НКО на территории конкретного образования, не гарантирует повышение активности НКО на данной территории. Зачастую простые активисты демонстрируют большую активность, даже если их деятельность останавливается после выполнения поставленных задач. Сегодня наиболее активно проявляет себя более молодая часть населения, в том числе школьники и подростки.

Эксперты также отмечают тенденцию, согласно которой некоторые общественные объединения регистрируются для перехода к более системной и постоянной работе. Однако это не является повсеместно распространенной практикой, а, скорее, является точечной практикой там, где гражданская активность укрепляет свои позиции.

Также в таких муниципальных образованиях все же встречаются единичные, но резонансные практики гражданского участия. Например, музыкальные фестивали, которые объединяют большое количество жителей района. Здесь встречаются и проявляют себя активисты, объединения, которые осознают ценность мероприятий такого характера для всего муниципального образования.

В других муниципальных районах, которые характеризуются достаточно окрепшей гражданской активностью, отмечается более заметная деятельность зарегистрированных некоммерческих организаций, нежели отдельных активистов. Как минимум это связано с необходимостью осуществлять внутреннюю работу организации, предоставлять отчетность и т. д. Такую же тенденцию можно выделить в целом на региональном уровне. Здесь зарегистрированные НКО взаимодействуют с органами власти, и их голос имеет вес; они участвуют в конкурсах поддержки областного и федерального уровней; они являются профессиональными общественными деятелями; досконально знают и развивают свою нишу.

Незарегистрированные объединения, которые проявляют себя активно, все же рано или поздно либо перестают действовать, либо для расширения своих возможностей оформляются в качестве юридического лица. Таким образом, продолжительность жизни

организации без статуса гораздо меньше. Однако есть некоторые исключения, которые касаются, например, молодежной среды. Здесь объединение способно продолжать длительное время существовать, при этом качественно осуществлять свою деятельность. Такое возможно при условии работы при каком-либо учреждении, существовании в качестве социального партнера и получении поддержки через это учреждение. Таким образом, в муниципальном районе должна быть развитая ресурсная база для гражданской активности. Таким примером является Тутаевский муниципальный район, где благодаря центру «Галактика» активистам предоставляется различная помощь – имущественная, методическая, финансовая. Соответственно, объединение имеет возможность вырасти и достигнуть результатов от инициатив с помощью партнерства.

### **Регулирование гражданской активности органами власти**

Регулирование гражданской активности органами региональной и муниципальной власти не является вмешательством в дела общественных активистов. Оно выражается в большей степени в координации различных НКО, которые действуют в своей сфере интересов и полномочий. Целью регулирования органами власти гражданской активности (в позитивном понимании этого термина) в первую очередь является обеспечение стабильности на всех уровнях через осуществление контроля деятельности активистов. Поддерживая общественных активистов и их начинания, взаимодействуя с ними и держа «руку на пульсе», объединяя их и регулируя их деятельность в нужном направлении, власть способна предотвратить агрессивные проявления мнений горожан через массовые демонстрации, пикеты и митинги. Таким образом власть приобретает партнеров из общественного сектора. То есть, если активисты пишут проект по заданной государством тематике, если откликаются на государственные соглашения и программы, если они готовы поддерживать власть, это сторонники текущего руководства и политики страны в целом. В случае, если органов власти коснутся какие-то изменения, оно сможет привлечь этих сторонников. И наоборот. Кроме того, регулирование для органов региональной и муниципальной власти – это возможность отчитаться в федеральный центр о том, что работа с активистами осуществляется, установки услышаны и поняты.

Другая цель регулирования органами власти гражданской активности – направление социальной активности граждан по определенному, заданному органами власти вектору для решения общих для всех задач по развитию территории. В диалоге регулирование помогает информировать гражданских активистов о наиболее актуальных и проблемных направлениях, поддерживать наиболее интересные и перспективные проекты НКО. Помимо этого, совместные действия направлены на решение актуальных локальных социальных проблем.

Кроме того, важной целью регулирования является получение обратной связи для того, чтобы понимать, куда двигаться дальше. Установление диалога позволяет органам власти корректировать свои действия и действия общественных активистов, конструктивно обсудить и усовершенствовать механизмы.

Также эксперты усматривают такую цель органов власти, как повышение авторитета власти перед населением. Установление правил игры – власть регулирует отношения с народом, при этом полученные результаты положительно сказываются на обеих сторонах.

Органы власти могут осуществлять регулирование деятельности НКО только в пределах своих полномочий. Регулирование гражданской активности на территории Ярославской области осуществляется скорее опосредованно и косвенно, чем напрямую, – через различные федеральные, областные и муниципальные программы, через привлечение гражданских активистов к работе в экспертных советах, через участие в совместных мероприятиях и т. д.

Регулирование гражданской активности органами власти на территории Ярославской области происходит достаточно поверхностно, задавая общественникам в первую очередь рамку, не задавая конкретных указаний и целей. Примерами здесь являются региональные и муниципальные нормативно-правовые акты, в которых прописаны четкие механизмы работы структур. Например, муниципальные акты об общественных палатах, об

общественных советах, о поддержке территориального общественного самоуправления. Также органами власти оказывается влияние и через разрешение тех или иных мероприятий на территории муниципального образования, но этот процесс осуществляется в соответствии с жесткими административными регламентами по согласованию тех или иных мероприятий.

Чем прозрачнее и понятнее будет нормативно-правовая база, тем жестче должно быть требование к его исполнению и одновременно тем проще будет общественным активистам следовать установленным правилам игры. Это связано с тем, что руководитель некоммерческой организации вынужден быть профессиональным общественником: разбираться в правовых, бухгалтерских, кадровых и других вопросах для того, чтобы успешно выполнять свою деятельность. Таким образом, регулирование посредством установленной нормативно-правовой базы может стать эффективнее.

Большая конкретика в регулировании содержится в региональной и муниципальных программах поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и гражданских активистов. В данном случае уже присутствует материальная заинтересованность и поощрение определенных активистов, что само по себе является уже более серьезным влиянием и стимулированием гражданской активности. От количества финансов зависит масштаб общественной деятельности НКО, но, поскольку эту поддержку оказывают многие операторы, в том числе и федеральные фонды, говорить о реальном, жестком регулировании невозможно. Органы власти любого уровня могут определять лишь примерный вектор развития НКО на своей территории. И зачастую муниципальные программы лишь номинально действуют в фарватере целей и задач региональной программы поддержки НКО. В целом регуляция через программу поддержки СО НКО возможна посредством финансовой поддержки определенной тематики проектов НКО.

Сама по себе реализация проектов позволяет четко организовать работу, направленную на получение конкретных заданных показателей, а их получение указывает на работоспособность и результативность команды. Социальное проектирование – это тоже один из механизмов регулирования. Большие трудности в этом процессе у гражданских активистов вызывает отчетность и оформление финансовой документации. Большие организации имеют возможность при хорошей истории реализации проектов получать субсидии на региональном и даже федеральном уровне. Молодые и небольшие организации получают поддержку на муниципальном уровне. Но чаще муниципальные органы используют моральную поддержку гражданских активистов: отмечают грамотами и благодарственными письмами.

Региональная программа поддержки СО НКО оказывает серьезное влияние на активность НКО, но в силу ограниченности в средствах и большого количества действующих в регионе НКО нельзя говорить о глобальном влиянии на гражданскую активность в регионе в целом. По большому счету поддерживаются знаковые и наиболее крупные НКО или устоявшиеся проекты. Вхождение новых игроков со стороны общественности достаточно непросто. Организации необходимо добиться профессионализма и статуса определенного уровня, которые нарабатываются за годы работы и сотрудничества с органами власти, демонстрации компетенций руководителя организации, неоднократно доказывать свою результативность.

Муниципальная программа по поддержке НКО также оказывает влияние на гражданскую активность, но говорить о глобальном влиянии не приходится в силу небольшого финансирования. Один факт: в мероприятиях, проведенных на средства программы в Ярославле, по оптимистичным оценкам экспертов, ежегодно участвует около 30 тысяч человек, а это всего около 5 % жителей города.

Кроме того, в муниципальных образованиях меньше конкурсов подобного рода и их масштаб. Однако на территории Ярославской области продолжает наблюдаться тренд на развитие муниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и гражданских активистов. Но уровень их влияния по-разному и ситуативно отражается в муниципальных районах. Например, в Рыбинске или в Угличе оказывается серьезное воздействие на развитие общественных организаций и на гражданскую

активность в целом. А на территории таких районов, как Брейтовский или Гаврилов-Ямский, где программы нацелены на поддержку именно устоявшихся НКО (таких как общество ветеранов и инвалидов) и не нацелены на создание чего-то нового, нет приоритетных новых направлений, которые бы толкали и развивали гражданскую активность.

В целом программа поддержки СО НКО и общественных инициатив на муниципальном уровне как механизм регулирования гражданской активности только начинает развиваться и существует лишь в некоторых образованиях области. В связи с этим эксперты обращают внимание на само понятие «регулирование». Оно понимается, как использование механизма, в результате которого происходят конкретные изменения. Однако ввиду отсутствия таковых в большинстве муниципальных образований области используемые меры не фиксируются четко. Одной из причин отсутствия регулирования является недооценка ресурсов и значения общественных активистов органами власти. Часть экспертов говорит о недобросовестном выполнении органами власти обязанностей, сводя направление деятельности по развитию гражданской активности к формальным отчетам перед вышестоящими структурами.

Для усиления степени регулирования гражданской активности для обоих участников процесса (органов местного самоуправления и активистов) требуется некоторое время для осознания необходимости внедрения программы и конкурсов, адаптации их внедрения и повышения уровня знаний в этом направлении. Регулирование гражданских активистов сегодня в полной мере зависит от органов власти, их заинтересованности в возникновении новых точек развития в районе. В случае отсутствия участия власти в регулировании возникает вакуум в общественной жизни и недовольство от прогрессивных активистов, которые есть на местах. В условиях наличия растущей гражданской активности на местах требуется совершенствование программы поддержки СО НКО, в том числе не только с точки зрения финансовой стороны. Муниципальные районы сегодня нуждаются в некотором обновлении и перенастройке уже закоренелых, порой устаревших устоев работы с гражданскими активистами. Ориентация как минимум на ведущие муниципальные районы могла бы изменить ситуацию и подтянуть отстающие территории.

Для налаживания эффективного регулирования гражданской активности органами власти эксперты выделяют необходимость мер по созданию отлаженного механизма диалогового общения с гражданскими лидерами и активистами. Такое взаимодействие существует на территории некоторых лидирующих муниципальных образований, где заметна степень участия активистов и власти в процессе развития гражданского участия. Это нужно для реализации существующих механизмов по развитию гражданской активности не только «на бумаге», но и в реальной жизни. При этом подобное общение должно быть выстроено по принципу партнерских взаимоотношений. Большое значение для развития района имеет взаимодействие местных органов с региональными. Зачастую наличие этого показателя говорит об уровне налаженности механизмов регулирования, а также развития гражданской активности на местном уровне.

Уровень регулирования гражданской активности на региональном уровне является более заметным и существенным, чем на муниципальном. Это информационная, методическая, юридическая, консультационная, финансовая и другие виды поддержек. Само существование областного ресурсного центра для некоммерческих организаций является рычагом воздействия по возвращению и обучению профессиональных лидеров общественного мнения. Все эти механизмы оказывают позитивное воздействие, направленное именно на развитие гражданского участия. Таким образом, не ощущается прямого насаждения, указания или какого-либо вмешательства в деятельность НКО. Эти меры позволяют активизму развиваться.

Еще один механизм регулирования – через муниципальные отделения ресурсных центров для НКО. Его влияние заметно через поддержку местных активистов методически, информационно, консультационно, финансово и т. д. Внедрение подобных структур на муниципальном уровне может сыграть важную роль в развитии местного сообщества активистов. Однако большее значение имеют сами люди – координаторы ресурсного центра, заинтересованные в своей миссии.

**Возможности влияния на решения органов власти гражданской активностью**

В настоящее время власть достаточно внимательно относится к обращениям или требованиям определенных групп населения, если это не противоречит действующим принципам и установкам, поэтому возможности влияния достаточно велики. Однако на муниципальном уровне возможность повлиять на решение органов власти более реальна. Это связано с «близостью» муниципальной власти к конкретным проблемам и вопросам. Кроме того, на муниципальном уровне каналы взаимодействия населения и власти также более приближены. Однако в обоих случаях (на региональном и муниципальном уровнях) гражданская активность должна быть организована, а не стихийна. Только в случае систематического, постепенного и ступенчатого воздействия, взаимодействия с властью гражданские активисты могут доказать справедливость своей инициативы и повлиять на изменение решения.

Одна из возможностей оказания влияния с помощью гражданской активности – через работу общественной палаты на всех уровнях. Важную роль играют общественные советы, комиссии, особенно в области защиты прав детей и семей, человека (соблюдение прав детей в детских домах и интернатных учреждениях, права воспитываться в семье и др.). Также встречается практика обращений к депутатам.

Степень влияния гражданской активности на решения органов власти на любом уровне зависит от ожидаемых результатов, от наличия реальных рычагов воздействия на какую-либо ситуацию. Для многих активистов является очевидным несоответствие между объемом и сложностью стоящих перед местным сообществом задач и теми полномочиями и ресурсами, которыми располагает власть, особенно муниципальная. Так, одной из проблем муниципальных образований является отсутствие достаточного количества ресурсов и возможностей. Кроме того, на местах большую роль играют непосредственно личности – чиновники, которые занимают соответствующие должности, и их способности взаимодействовать и договариваться с местными сообществами активистов, предпринимателей, а также региональными структурами, выискивать возможности для оказания содействия в запросах, в том числе гражданским активистам. На региональном уровне, увеличиваются шансы на то, чтобы чего-либо добиться в связи с наличием больших возможностей, и экономических, и профессиональных, и интеллектуальных.

Возможно, что наличие специально созданной платформы для принятия совместных решений, где будет существовать возможность рассматривать даже не самые серьезные предложения серьезным образом, позволит увеличить возможность оказания влияния на решения органов власти гражданской активностью.

Если говорить о возможностях гражданского активиста оказать влияние на представителей органов власти таким образом, чтобы в результате принятое ими решение было изменено в пользу общественника, то складывается картина, где итоговый исход ситуативен и всегда зависит от множества факторов. Однако все-таки существует такой шанс, при котором общественность продавливает свое решение. Некоторые инициативы граждан и реализуются благодаря поддержке общественности и всестороннего давления на соответствующий орган власти. В данном случае большую роль играют умение самого гражданского активиста договариваться, возможности найти подходы и рычаги давления на органы местного самоуправления. Возможность влияния на решения органов власти появляется, если есть лидер или группа лиц, не просто заинтересованных в продвижении определенных идей, но и способных профессионально обосновать эти идеи, найти сторонников среди руководителей, а главное – последовательно и достаточно длительно продвигаться вперед в решении поставленных задач. Немаловажен и авторитет лидера движения в обществе и власти, его заслуги, компетентность.

Сравнивая региональный и муниципальный уровни, сложно однозначно сказать, где проще повлиять на решение органов власти, поскольку в обоих случаях присутствует своя специфика. Кроме того, на обоих уровнях работают в первую очередь люди со своими компетенциями, установками и пониманием ситуации, приоритетами и т. д. На муниципальном уровне власть доступна, с одной стороны, но при этом она более консервативна, и на

местные инициативы реагирует «очень неповоротливо». На региональном уровне, наоборот, власть менее доступна, но при этом выстроена системная работа, есть диалоговые площадки.

В целом же органы власти стремятся найти конструктивный диалог с теми организациями и активистами, которые зарекомендовали себя и которые представляют большие группы населения на муниципальном и региональном уровнях. Больше возможностей найти совместное решение есть на территории тех образований, где гражданская активность находится на хорошем счету у органов власти и общества. В случае отказа власть рискует тем, что может вспыхнуть общественный резонанс.

В некоторых муниципальных образованиях вместе с ростом гражданской активности за последний год выросло и количество инициатив отдельных граждан, которые стремятся повлиять на решения органов власти. В городе Ярославле как областном центре за последний год не раз происходили события, поднимавшие волну гражданского активизма с требованием изменения решений. И с помощью общественного давления, массовых обращений, через публичные слушания, активность в социальных сетях, взаимодействие с профильными департаментами и экспертами в этой сфере инициаторам удавалось достигнуть целей. Но доведение вопросов до точки кипения в сельских территориях – более редкий случай.

## **Заключение**

НКО должны действовать в рамках закона, регулирование этого вопроса – основная задача власти. Власть не должна напрямую вмешиваться в дела организации, формировать направления ее деятельности. Тем не менее власть должна, исходя из анализа социально-экономической ситуации в обществе, предлагать организациям участвовать в решении тех или иных социальных проблем, безусловно, при финансовой или любой другой поддержке власти.

Выбирая стратегию регулирования гражданской активности, органам власти следует всегда находиться рядом с общественниками, поскольку это даст возможность и контролировать процесс, и в какой-то момент поддержать активистов, и почувствовать, когда позитивная активность начнет перерастать в негативную. В этом случае появляется возможность установить равный диалог, понять друг друга и договориться. Таким образом, органы власти должны сопровождать гражданских активистов и находить точки соприкосновения, а не существовать отдельно.

В идеальном представлении органы власти должны регулировать гражданскую активность, но при этом быть в авангарде: обучать активистов, информировать их об общественных проблемах, объединять, взаимодействовать и рассказывать о своих проектах, согласовывать их с общественниками – своими партнерами. Таким образом, регулирование должно быть постоянной, полноценной и грамотной деятельностью, что не позволит ей перейти в разряд единоразового, даже неуместного вмешательства.

Органы власти задают общее стратегическое направление. При этом установка должна носить рекомендательный характер, если нет её четкой регламентации законом. Задавая общий тренд и направление развития, выделяя приоритетные тематики проектов общественных активистов и поддерживая их, органы власти не устанавливают ограничения для развития других направлений. Поиск возможностей, ресурсов для реализации деятельности некоммерческой организации – задача и вопрос ведения самой общественной организации. Таким образом, власть предоставляет возможности НКО в рамках общего заданного вектора развития, выбранного на данный момент федерацией или региональным центром. Не подпадая под него, некоммерческая организация должна подстроиться и найти свой путь.

В целом граница вопросов ведения гражданских активистов и органов власти содержится в законе. Есть вопросы, обязательные к исполнению и применимые к каждому гражданину России. Они должны исполняться государством. Направления и вопросы, которые представляют гражданам дополнительную возможность, – в ведении общественных объединений. Например, если в рамках закона прописано право каждого ребенка на доступ к

дополнительным занятиям в каком-либо кружке, это должно быть в ведении государства. А разнообразие предложений по дополнительным занятиям – в ведении гражданских активистов.

### Ссылки / Reference

1. Фролов А. А., Барский Я. В. Формирование теоретических основ изучения гражданского общества // Государство и общество: проблемы взаимодействия: материалы VII Международной научно-практической конференции. Под редакцией Е. А. Юшиной. Киров: "Издательство "Радуга-ПРЕСС", 2016. С. 28–29.
2. Никовская Л. И., Якимец В. Н. Проблема состоятельности институтов публичной политики в контексте менеджмента публичных ценностей // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2015. № 3(44). С. 57–63.
3. Кузьминов Я. И. Мониторинг гражданского общества. Общественная активность населения. М.: ВШЭ, 2007.
4. Wilkins K. G. The role of media in public disengagement from political life // Journal of Broadcasting & Electronic Media. 2000. № 44 (4). С. 569–580.
5. Putnam R. D. Bowling alone: America's declining social capital // Journal of Democracy. 1995. № 6 (1). С. 65–78.
6. Schlozman K. L., Verba S., Brady H. E. Participation's not a paradox: The view from American activists // British Journal of Political Science. 1995. № 25 (1). С. 1–36.
7. Кирсанов М. Ю., Сесявин Е. А. НКО и их роль в реализации инновационной политики // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. 2015. № 8-6. С. 152–155.
8. Галкова И. В. Региональные условия развития некоммерческих организаций как институтов гражданского общества // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. Вып. 14 А. С. 119–124.