

УДК 342.728

В статье приводятся результаты исследования, направленного на анализ управления гражданской активностью в Ярославской области. Приводятся результаты анализа нормативно-правовой базы, 16 глубинных интервью и фокус-группы. Выявляется и анализируется инструментарий управления гражданской активностью в Ярославской области и его эффективность.

Ключевые слова: гражданская активность; управление; некоммерческая организация; власть; взаимодействие.

The article presents results of the research aimed at the analysis of the management of civil activity in the Yaroslavl region. These results include those of the analysis of the legal framework, 16 in-depth interviews and one focus group. The authors identify and analyze civil activity management tools in the Yaroslavl region and their effectiveness.

Keywords: engagement; management; non-profit organization; power; interaction.

***Е. А. Исаева***

*E-mail: elenia2000@mail.ru*

***А. В. Соколов***

*E-mail: alex8119@mail.ru*

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

## **Управление гражданской активностью: опыт Ярославской области\***

Научная статья

***Е. А. Isaeva***

***A. V. Sokolov***

*P. G. Demidov Yaroslavl State University*

## **Civil Activity Management: the Experience of the Yaroslavl Region**

Scientific article

Процессы общественно-политической трансформации в современной России существенным образом затрагивают сферу гражданского общества и гражданской активности. Практически ежегодно по инициативе органов власти трансформируется среда функционирования НКО и реализации гражданской активности в целом. В данном случае важнейшее значение приобретают инициативы федеральных органов власти. К примеру, финансовое стимулирование регионов осенью 2011 г. со стороны Министерства экономического развития России привело к бурному развитию законодательства о поддержке социально ориентированных НКО

на уровне субъектов Федерации. В 2012 г. регионы разрабатывали целевые программы по поддержке СО НКО, принимали соответствующие законы.

Различные аспекты взаимодействия власти и общества (в том числе управленческие) активно изучаются отечественными учеными. Большую совокупность исследований можно условно разделить на несколько групп:

– анализ отдельных аспектов взаимодействия власти и гражданских активистов, НКО представлен в работах Л. И. Якобсона [1, с. 48–63], И. В. Мерсияновой [2, с. 5–24], О. В. Андропова [3, с. 190–192];

\* 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)».

© Исаева Е. А., 2017

© Соколов А. В., 2017

– анализ публичной политики в субъектах Федерации осуществлен в трудах В. Н. Якимца и Л. И. Никовской [4, с. 3051; 5, 27–41];

– анализом влияния граждан на процесс принимаемых решений, а также сотрудничества граждан с властью занимаются И. И. Иванова, Р. В. Илюмжинова, Е. С. Петренко [6, с. 93–106], М. В. Певная [7, с. 110–119], А. Ю. Сунгуров [8, с. 165–178];

– анализ состояния гражданской активности, некоммерческого сектора в Ярославской области представлен в работах Е. А. Исаевой [9, с. 39–41], А. В. Осипова [10, с. 136–139], И. В. Поповой и И. Ф. Албеговой [11, с. 183–187].

С целью исследования особенностей управления гражданской активностью в Ярославской области было проведено 16 глубинных интервью с представителями органов власти, некоммерческих организаций и неформальных объединений граждан, с членами Общественной палаты региона 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. В связи с этим главными объектами нашего внимания стали:

– влияние федерального общественно-политического и правового контекста на гражданскую активность;

– действия органов государственной власти и органов местного самоуправления по управлению гражданской активностью на территории региона;

– оптимальный инструментарий управления гражданской активностью.

Можно условно выделить две группы методов управления гражданской активностью органами власти: «кнут и пряник». Регулирование позитивными и негативными стимулами дает возможность маневрировать в существующей социально-политической обстановке. Органы власти формируют программы поддержки гражданских активистов, отчасти сами иницируют их деятельность. Примером этого может служить распространение акции «Бессмертный полк».

Для достижения необходимого эффекта от управления гражданской активностью, в соответствии с выстроенной стратегией государства, в отношении граждан могут применяться некоторые скрытые от них формы управления. Примером такой модели является так называемая «пластичная власть», или более современная интерпретация этого выражения – «мягкая сила». Такая власть обеспечивается при ведущей роли общественных организаций федерального уровня, стратегия деятельности которых координируется органами государственной власти, но таким образом, чтобы в глазах общества именно общественный сектор выглядел «управляющим» гражданской активностью. Объекты: общественные организации регионального уровня, лидеры общественного мнения в сфере образования, науки и т. д. – в свою очередь управляют гражданской активностью на более низком уровне, формируя индивидуальное, коллективное, общественное гражданское участие.

Возможной формой управления гражданской активностью может быть методическое обучение представителей некоммерческого сектора. Здесь работает принцип: чем больше вкладываешь, тем больший результат получаешь. Субъектом в такой схеме может выступать как государство, так и представители гражданского общества, поддержанные государством. Посредством целенаправленного обучения можно контролировать некоммерческий сектор.

В случае несанкционированных акций реакция государства противоположная: возможно применение санкций, норм административного и уголовного принуждения. Эти меры направлены на поддержание доминирования органов власти, а в отдельных случаях и стабильности в стране и обществе в целом. Применяя такие методы, государству удается контролировать ситуацию, сводя к минимуму негативные проявления гражданской активности. Одновременно, поощряя позитивные и согласованные акции, государство создает благоприятную для себя среду, дает возможность для будущего развития общества. Через политику поддержки гражданских активистов оно формирует новую общность активных и ответственных людей, ориентированных на решение острых проблем собственными действиями. Именно поэтому важно молодежное волонтерство: зная с юности о том, что можно

придумать проект и государство поможет в его реализации, будет создаваться новое лояльное поколение с позитивным мышлением, готовое брать на себя решение социальных задач.

Среди эффективных методов управления гражданской активностью в Ярославской области можно отметить программу поддержки СО НКО, действующий ресурсный центр для некоммерческих организаций, ежегодный Гражданский форум области.

В Ярославской области нормативно закреплён широкий спектр форм поддержки СО НКО и гражданских активистов. Достаточно развита нормативно-правовая база, регламентирующая механизмы управления гражданской активности, среди которых региональные законы «Об Общественной палате Ярославской области», «Об общественном контроле в Ярославской области», постановления об учреждении и работе общественных советов, экспертных комиссий. Эти нормативные акты регулируют деятельность диалоговых площадок, которые имеют полномочия по экспертизе и участию в проведении независимой оценки качества работы каких-либо учреждений. На региональном и муниципальном уровнях проводятся публичные слушания по решению проблемных вопросов и вопросов направления развития региона. В области действует общественная наблюдательная комиссия по контролю за соблюдением прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Общественная палата области регулярно проводит различные мониторинги, в частности детских домов, свалок и полигонов размещения ТБО, общественного питания в школьных столовых. Кроме того, экспертная оценка членов Общественной палаты, представителей некоммерческого сектора и органов власти выражается в исследованиях, которые задокументированы в ежегодном Докладе о состоянии гражданского общества в Ярославской области. Работа общественных советов призвана осуществлять общественный контроль деятельности исполнительных органов власти, а также мер поддержки различных направлений, например благотворительной деятельности в Ярославской области. Стоит отметить, что процедура формирования общественных советов в Ярославской области, как ни в одном другом регионе России, предусматривает вовлечение граждан региона в этот

процесс через публичное голосование и обсуждение кандидатов в Интернете. Также особенность Ярославской области связана с процедурой утверждения состава общественного совета. Только в этом регионе нормативно закреплены, а значит, обязательны рабочие встречи Совета Общественной палаты с руководителем органа исполнительной власти по согласованию кандидатур на вхождение в состав совета.

Наиболее разработаны нормативно-правовые акты, которые регулируют государственную поддержку некоммерческих организаций в регионе. На территории региона действует Государственная программа Ярославской области «Развитие институтов гражданского общества в Ярославской области» на 2014–2020 гг. В 2016 г. вступила в силу обновлённая Региональная программа «Государственная поддержка гражданских инициатив и социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» на 2016–2020 годы. Кроме того, действуют муниципальные программы, например «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в городе Ярославле». С их помощью осуществляется управление гражданской активностью и развитие форм гражданского участия. К ним относятся: выделение субсидий на реализацию целевых программ, информационная, методическая, транспортная поддержки. Кроме того, узконаправленная, специализированная поддержка некоммерческих организаций осуществляется на основании Постановления Правительства ЯО № 1154-п «Об оказании имущественной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям и внесении изменения в постановление Правительства области от 05.02.2013 № 60-п», Постановления Правительства ЯО № 1198-п «Об утверждении Порядка оказания информационной и консультационной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в Ярославской области», Указа Губернатора ЯО № 538 «О Порядке предоставления информации о деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в связи с предоставленными мерами поддержки», Постановления Правительства ЯО № 1336-п «О рассмотрении общественных инициатив в Ярославской области» (вместе с «Положением об экспертной рабочей группе Ярославской области по рассмо-

трению общественных инициатив»). Эти и другие нормативные акты предоставляют некоммерческим организациям разные виды поддержки: информационную, имущественную, финансовую, консультационную. Однако часть из предусмотренных форм практически не используется гражданами активистами, в частности оказание информационной (предоставление информационных площадей в СМИ, эфирное время на телевидении и радио) и транспортной поддержек.

Наиболее распространенным и проработанным, практикоприменимым механизмом регулирования гражданской активностью является механизм осуществления государственной поддержки СО НКО на разных уровнях. Предоставление финансирования на проектную деятельность, консультирование, обучение, информирование в СМИ о деятельности организации, предоставление помещений, транспортных услуг и т. д. – такое всестороннее участие государства в жизни некоммерческих организаций через бесплатное предоставление ресурсов стимулирует последних к участию в конкурсах проектов, повышению своей конкурентоспособности, росту эффективных показателей по результатам деятельности, а также подталкивает некоммерческие организации к завоеванию доверия со стороны государственных органов власти.

Органы государственной власти Ярославской области (в первую очередь в лице Департамента общественных связей), которые включены в программу поддержки НКО и гражданских активистов, ежегодно определяют приоритеты для включения в программу поддержки СО НКО. НКО и активисты от государственной поддержки обычно не отказываются, поэтому государство может сформулировать эти приоритеты коллегиально через обсуждение проекта программы с участием НКО. Прецедентов прямых запретов определенных направлений, форм и методов гражданской активности (находящихся в правовом поле) в регионе не было.

Разработка проекта программы «Государственная поддержка гражданских инициатив и социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» на 2016–2020 гг. проводилась при участии представителей органов власти и экспертного сообщества из числа НКО. Подобное сотрудничество также является рычагом управления со стороны властных структур,

которые формируют вокруг себя круг лояльных экспертов, готовых к взаимному сотрудничеству, и демонстрируют одновременно представителям третьего сектора авторитетность мнений экспертов, необходимость и востребованность поддержки профессиональных общественников. Эта областная программа, как и предыдущая, разработана сроком на пять лет, что следует рассматривать в качестве положительного условия для ее реализации. Обусловлено это возможностью вносить коррективы в программу и адаптировать ее к актуальному состоянию институтов и общества в соответствии с появлением новых социально-политических условий и тенденций развития гражданского общества. Кроме того, программа способна отвечать на вызовы и потребности, которые возникают с течением времени. Органы власти, делая на них акцент, реализуют программу таким образом, что она становится эффективной и достигает поставленных целей.

Так, региональная программа «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» на 2011–2016 гг. заняла первое место на Всероссийском конкурсе программ социального развития регионов на премию имени А. П. Починка. Всего было подано 42 заявки от субъектов Российской Федерации. В рамках конкурса социальных программ имени А. П. Починка осуществляется оценка программ, инициатив и проектов, направленных на решение социальных проблем регионов.

Только за три года реализации программы поддержку государства получили более 330 проектов, представленных 125 СО НКО, создано более 400 рабочих мест, из внебюджетных источников на реализацию проектов привлечено более 4 млн рублей. В мероприятиях приняли участие более 25 000 жителей Ярославской области, были разработаны и реализованы семь муниципальных программ поддержки СО НКО.

Региональная программа «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» на 2011–2016 гг. включала объем финансирования в размере 1 285 910 590 рублей на достижение задач, связанных с развитием институтов гражданского общества, межсекторного взаимодействия, с формированием в обществе духовно-нравственной атмосферы, уважения прав



человека, с верховенством закона, развитием благотворительности и добровольчества, созданием конкурентной среды оказания социальных услуг в регионе. Финансирование обновленной Региональной программы «Государственная поддержка гражданских инициатив и социально ориентированных некоммерческих организаций Ярославской области» на 2016–2020 гг. включает 152 837 330 рублей.

Для преодоления бюрократизации процедур по взаимодействию представителей некоммерческих организаций и органов власти в рамках программы государственной поддержки СО НКО в регионе требуется разработка и реализация механизма межведомственного взаимодействия. Ввиду его отсутствия усложняется процесс подачи документов для участия в конкурсах поддержки СО НКО, происходит расползание ответственности, усложняется процесс принятия решений. Отсутствие практики межведомственного взаимодействия в регионе обусловлено тем, что оказание государственной поддержки некоммерческим организациям на данный момент не имеет статуса государственной услуги и не подпадает под реализацию соответствующих норм. В регионе запущен процесс постепенного формулирования и распространения практик разработки муниципальных программ поддержки СО НКО.

На стадии становления находится и закрепление нормативной базы, регламентирующей и поддерживающей социально направленную деятельность физических лиц. В настоящий момент системная работа государства по поддержке гражданских активистов пока в полной мере не состоялась и это требует внимания со стороны органов власти. Одновременно источником гражданской активности на территории Ярославской области сегодня являются скорее отдельные граждане и активисты, деятельность которых направлена на решение локальных проблем. В связи с этим вопрос о поддержке деятельности физических лиц приобретает актуальность. Именно поэтому меры по ее осуществлению были включены в программу «Государственная поддержка гражданских инициатив и социально ориентированных некоммерческих организаций Ярославской области» на 2016–2020 гг.

Наличие ресурсного центра в регионе является одним из показателей осуществления структурированной системной целенаправленной

работы, направленной на развитие некоммерческого сектора, функционирования межсекторного партнерства и становления гражданского общества в целом. Ресурсные центры выступают в качестве направляющих координаторов, создающих импульсы, объектами которых являются общественные объединения и активисты региона. Определяя приоритетные, перспективные направления развития, наличие ключевых проблем в регионе и пути их решения, включаясь в процесс законотворчества и принятия политических решений, ресурсные центры оказывают серьезное воздействие на объединения граждан. Авторитетное мнение представителей таких центров, организация ими тематических обучающих семинаров, предоставление НКО поддержки склоняет некоммерческие организации к выбору определенного пути действия, использованию алгоритма, который предлагает ресурсный центр для НКО. Одновременно ресурсные центры являются трансляторами государственной политики в отношении НКО и посредниками между властью и обществом. Их еще называют «точками роста» и «местом притяжения гражданских активистов». Практически, обучая некоммерческие организации, ресурсные центры формируют политическую культуру и восприятие окружающей действительности общественниками. Обучение, всесторонняя поддержка, координация развития сектора в регионе, участие в экспертном сообществе – рычаги непрямого управления третьим сектором.

Похожие механизмы управления некоммерческим сектором также осуществляются с помощью проведения областных Гражданских форумов. Это мероприятие имеет большое значение в установлении диалога между властью и обществом, определении векторов будущего и необходимого региону развития. Форум способен стать главным событием года в общественной жизни области, где происходит публичное подведение итогов года и отчет об исполнении резолюций предыдущих форумов представителями органов власти, членов общественных палат, профильных департаментов и некоммерческих организаций. Здесь срабатывает двусторонний механизм управления как властью обществом, так и наоборот. Предоставление отчетности обеих сторон носит контролируемую функцию исполнения обязательств: обязательств власти по укреплению

гражданского общества, стимулирования и создания условий для его развития; обязательств руководителей НКО за исполнение мероприятий в рамках государственной поддержки в разных формах. Участие в гражданском форуме представителей органов власти дает возможность представителям некоммерческого сектора наладить партнерские отношения, а также повлиять на оперативное принятие политических решений там, где они требуются.

Важным в управлении гражданской активностью органами местного самоуправления являются совместные действия активистов и властей в решении вопросов местного значения. Зачастую они приносят значительный положительный эффект. В последнее время трендом в Ярославле стал вопрос градозащиты и защиты зеленых зон от вырубки. В случае с решением вопроса о Павловской роще органы власти и общественники совместно принимали участие как в субботниках, так и в общественных слушаниях. Подобный случай произошел и с Бутусовским парком. Такие совместные действия являются позитивным примером налаживания диалога и выработки практик по взаимодействию. В данном случае власть владеет информацией о движениях и может ими эффективно управлять, при этом заручаясь общественной поддержкой. Активисты при этом достигают своих целей быстрее и эффективнее при оказании им содействия со стороны власти.

Посредством управления государство создает платформу, на основании которой реализуется гражданская активность. У региональной власти есть свои политические, социальные и экономические задачи. Некоторые из них государство планирует выполнять совместно и при помощи общественных организаций. Таким образом, власть направляет импульсы в сторону представителей третьего сектора. Они, в свою очередь, включаются в процесс при идеологической, моральной и порой ресурсной поддержке. Например, для празднования 80-летия Ярославской области необходимо вводить в эксплуатацию множество объектов. В этом случае общественники и экспертное сообщество проверяют, правильно ли расходуются предоставленные на эти цели средства. В процессе выполнения Указа Президента России о переводе оказания части социальных услуг населения в НКО органы власти стали выраба-

тывать возможные стратегии подобного разгосударствления, а некоммерческие организации – искать себя в этом процессе.

В качестве эффективного инструмента управления эксперты отмечают непосредственное участие должностных лиц (в первую очередь занимающих руководящие должности) в мероприятиях НКО, что позволяет им лучше понимать специфику ситуации и принимать необходимые политические решения.

Важным методом управления является поощрение или моральная поддержка лидеров и активистов общественных организаций. Помимо материального обеспечения, немаловажную роль для общественника играет удовлетворение от работы, осознание своей востребованности. В рамках этого аспекта государство должно стимулировать общественность, находить механизмы, собственные финансовые средства для публичного выражения благодарности, информирования о некоммерческих организациях в СМИ.

При этом в Ярославской области пока не разработана целостная система управления гражданской активностью, в связи с чем отсутствуют целевые ориентиры существующего комплекса мер по регулированию гражданского активизма.

Управление гражданской активностью государственными органами власти и органами местного самоуправления на территории Ярославской области осуществляется, главным образом, посредством косвенных инструментов и методов: мониторинга политических процессов, протестных и непротестных акций, стимулирования определенных видов гражданской активности, мероприятий государственной поддержки (предоставление грантов, помещений, информационная поддержка), формирование «повестки дня» и обучение активистов (особенно в молодежной среде).

В целом наиболее эффективными инструментами управления гражданской активностью в Ярославской области являются грантовая поддержка НКО, мониторинг социально-политической сферы; информационная поддержка СО НКО и управление средствами массовой информации; взаимодействие субъектов управления с лидерами общественного мнения, представителями СО НКО, институтами государственной правозащиты.

**Ссылки**

1. Якобсон Л. И. Экономический образ мысли и законодательство о некоммерческих организациях // Вопросы экономики. 2012. № 8. С. 48–63.
2. Мерсиянова И. В., Якобсон Л. И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 5–24.
3. Андронов О. В. Политико-правовые аспекты взаимодействия государства и некоммерческих организаций в современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 2. С. 190–192.
4. Якимец В. Н., Никовская Л. И. Особенности публичной политики в России // Полития. 2007. № 1. С. 30–51.
5. Якимец В. Н., Никовская Л. И. Публичная политика в России: состояние, проблемы и альтернативы развития // Публичная политика в современной России: субъекты и институты. М.: ГУ-ВШУ, 2006. С. 27–41.
6. Иванова И. И., Илюмжинова Р. В., Петренко Е. С. Гражданский климат и гражданское поведение – социокультурный контекст добровольческого движения в России // Социс. 2013. № 11. С. 93–106.
7. Певная М. В. Волонтерство как социологическая проблема // Социс. 2013. № 2. С. 110–119.
8. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт / А. Ю. Сунгуров [и др.] // Полис. 2012. № 1. С. 165–178.
9. Исаева Е. А. Нормативно закрепленные диалоговые площадки власти и общества в субъектах России: предпосылки эффективности // Власть. 2013. № 8. С. 39–41.
10. Осипов А. В. Взаимодействие государства, бизнеса и профсоюзов как условие социальной сплоченности // Педагогический вестник. 2011. № 4. С. 136–139.
11. Попова И. В., Албегова И. Ф. Роль общественных организаций как институтов гражданского общества в ресоциализации бывших заключенных в условиях местного социума // Вестник Костромского государственного университета им. Н. А. Некрасова. 2012. Т. 18, № 5. С. 183–187.