

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТЬЮ (НА ПРИМЕРЕ ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Соколов А.В., Фролов А.А.* (Россия, г. Ярославль)

Аннотация. В статье анализируются проблемы управления гражданской активностью на примере Ярославской области. Анализируются законодательные, финансовые, организационные механизмы управления гражданской активностью. Отмечается, что важным направлением развития некоммерческого сектора может выступить передача НКО оказания населению услуг в социальной сфере. Эмпирическим материалом выступили результаты 16 экспертных интервью и фокус-группы.

Ключевые слова: НКО, гражданская активность, управление, Ярославская область

В Российской Федерации за последние годы усиливается влияние государства на институты гражданского общества. Взаимодействие между ними ведется в контексте поиска возможностей управления государством разными видами гражданской активности. Особенностью становится реформирование системы управления гражданским обществом через систему финансовой поддержки государством НКО и нововведения в законодательстве.

Содействие общественному участию со стороны властных структур в российском обществе имеет свои особенности и специфику. Так, лабораторией исследования гражданского общества Государственного университета – Высшей школы экономики – на основе результатов массовых опросов населения фондом «Общественное мнение», были сформированы семь индикаторов предпосылок развития гражданского общества: уровень социального доверия; уровень предрасположенности к общественной солидарности и коллективным действиям; уровень ответственности; уровень ощущения личной безопасности; уровень добровольчества и частной филантропии; уровень информированности; уровень участия [4].

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. Волной прокатилась реакция общественного сектора страны на принятие Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Оно предопределило ужесточение законодательства в отношении деятельности некоммерческих организаций и гражданского активизма. Однако в целом, данный закон скорее затронул отдельные организации, не оказав существенного влияния на весь сектор в целом. В то же время данный закон усилил тенденцию переориентации НКО на внутренние финансовые ресурсы, на ресурсы государственные, частного бизнеса, отечественных компаний.

К числу ограничителей можно также отнести федеральный закон о таких формах гражданской активности, как участие в митингах, демонстрациях (ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).

В контексте институциональных рамок отмечаются попытки включения гражданских активистов в процесс принятия решения полуобязательном или обязательном порядке через создание общественных советов, через обсуждение крупных закупок государства, через портал «Народное Правительство Ярославской области». Однако, правовой контекст (изменения в законодательстве) в меньшей мере стимулирует гражданскую активность, так как аудитория восприятия и знания данной сферы достаточно узкая.

* Соколов Александр Владимирович, кандидат политических наук, доцент, доцент, Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова; Фролов А.А., Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова.

Финансовое стимулирование регионов осенью 2011 года 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 [1, с. 59]. Одним из самых больших потоков государственного финансирования НКО являются субсидии из федерального бюджета или «президентские гранты». «Президентские гранты» предоставляются некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества. В 2017 году был создан Фонд-оператор президентских грантов по развитию гражданского общества, который стал самым крупным за всю историю существования российского государства оператором по распределению средств направленных на развитие гражданского общества. Фонд объединил в себе 12 направлений поддержки социально-ориентированных НКО. С одной стороны, это упростило и унифицировало систему получения поддержки российским НКО, но с другой фонд фактически стал единственным крупным *Источником* финансирования российских НКО.

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 и гражданских активистов стал очень актуальным. Одним из аспектов современных реформ стало развитие публичного характера системы 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 [3]. Можно сказать, что основной особенностью в российском обществе становится сильная централизация взаимодействия власти и НКО в рамках стимулирования и поддержки инициатив социально ориентированных НКО. При этом государство, учитывая все перечисленные факторы и исходя из условий экономической нестабильности предприняло попытку передать ряд своих функций структурам гражданского общества. Так, с 1 января 2014 года при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд не менее 15% от объема закупок отдается СО НКО и малым предпринимателям. Данное нововведение создало новые условия получения НКО дополнительного финансирования на развитие своей деятельности. С 2015 года вступил в действие федеральный закон №442-ФЗ, который дал гражданам, получателям социальных услуг, возможность выбирать поставщика этих услуг. В результате социально ориентированные НКО получили возможность работать с населением наравне с государственными учреждениями. При этом до 10% средств региональных и муниципальных социальных программ поэтапно должны быть перенаправлены некоммерческим организациям.

Таким образом, процесс независимого становления гражданского общества уже не видится без активного участия государственных институтов на разных уровнях взаимодействия. Государство имеет значительные возможности для управления гражданским обществом в экономической и организационной форме. 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.

По мнению И.В. Мерсияновой, российское гражданское общество дифференцировано в региональном измерении. Признаками этого являются не только численный состав негосударственных некоммерческих организаций в отдельных субъектах Российской Федерации, качественные показатели их работы, но и развитость названных установок у местных жителей, уровень их вовлеченности в практики гражданского общества [2, с. 26]. С целью выявления региональных особенностей управления гражданской активностью в Ярославской области было проведено 16 экспертных интервью с представителями органов власти, некоммерческих организаций, и неформальных объединений граждан, членами Общественной палаты Ярославской области и представителей 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 противоречи-

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

Одним из актуальных вопросов, который определит направление деятельности некоммерческих организаций в ближайшем будущем, является передача 10% социальных услуг населению. В связи с новым обстоятельством социально ориентированные общественные организации должны будут трансформировать свою деятельность под соответствующие задачи, установленные нормами законодательства, с целью включения в рынок поставщиков услуг. Этот процесс уже запущен и представители НКО начали искать себя в этой нише. Однако, эксперты считают, что государство в данный момент переоценивает готовность НКО к тому, чтобы взять на себя социальные услуги. В качестве примера подготовки организаций к новым реалиям может выступить искусственное выращивание отдельных успешных организаций. Речь идет о такой модели подготовки, которая заимствована из бизнес среды: использование инкубатора – поддержка лучших стартапов общественных организаций.

В Ярославской области сформировался пласт организаций, которые накопили достаточное количество ресурсов и потенциала для того, чтобы быть включенным в процесс оказания социальных услуг населению. К таким относятся Ярославская региональная общественная организация инвалидов «Лицом к миру», Автономная некоммерческая организация «Клуб «Планета Семья»», Ярославское областное отделение Общероссийского Благотворительного общественного фонда «Российский фонд милосердия и здоровья» и другие. Сегодня отмечается качественный рост профессионального уровня некоммерческих организаций, а также переход на системную работу с государством. Однако, такая тенденция пока относится не ко всем НКО региона.

Важным вопросом сегодня является и сам процесс передачи НКО 10% социальных услуг населению. Он обсуждался в 2016 году на Гражданском форуме Ярославской области, где эксперты отметили постепенное создание благоприятных условий для увеличения участия некоммерческих организаций в поставке социальных услуг населению на территории Ярославской области. Это связано в связи с тем, что сегодня существует необходимость постепенного перехода оказания социальных услуг от органов власти к НКО, что связано с узкой специализацией и ограниченностью ресурсов некоммерческой сферы. Кроме того существует необходимость внесения изменений в нормативную базу для ее большей адаптации к сложившимся условиям работы. Эти направления должны регулироваться субъектом управления гражданской активностью и в ближайшее время будут одними из основных в повестке дня.

В тоже время наблюдается ряд рисков развития гражданского общества. Пассивность, оппозиционные настроения, нежелание взаимодействовать с представителями органов власти охватывают отдельные социальные группы. Недоверие к органам власти и разочарованность в существующих механизмах и институтах гражданского общества порождает убежденность в невозможности достижения поставленной цели гражданским активистом во благо всего общества и в решении проблем местного значения. Можно говорить о том, что часть общества обособилась от власти и государства и не хочет быть причастной к процессам, связанным с институтами управления. Эти социальные группы, характеризуя действия государства, отмечают отсутствие его позитивного влияния на гражданское общество. Происходит формирование обособленных объединений граждан, слабо связанных с другими группами, субъектами, институтами.

При этом со стороны власти на данный момент не наблюдается системного понимания целевых ориентиров управления гражданской активностью, применения комплексного инструментария управления гражданской активностью. Это связано с тем, что органы власти идут по довольно простому пути – создание мер, в первую очередь, материального стимулирования (грантовая поддержка, субсидии), без определения целевых установок и приоритетов. Создаваемые на региональном уровне меры поддержки, методы управления часто являются следованием в фарватере федеральных новаций, которые далеко не всегда имеют подготовленную почву в регионе.

В результате наблюдается скорее разовые действия по поддержке интересных и актуальных проектов, инициатив, которые не могут обеспечить значимого для региона социального эффекта (в том числе и потому, что они ориентированы на разовые мероприятия). Одним из вариантов было бы формулирование социального заказа от государства с операционализируемым социальным эффектом.

Отсутствие единой стратегии и общей цели проявляется и в незначительном межведомственном взаимодействии органов исполнительной власти по вопросам работы с НКО и гражданскими активистами. В результате, многие мероприятия по отношению к ним дублируются, затрачиваются лишние ресурсы, и в то же время часто не осуществляются актуальные мероприятия. Например, в Ярославской области до сих пор не определен орган государственной власти, курирующий развитие волонтерства в регионе.

Проблемной является ситуация фактического вытеснения из публичного пространства и процессов взаимодействия с властью тех НКО и гражданских активистов, которые не готовы сотрудничать с органами управления, содействовать достижению обозначенных ими задач. В результате они могут быть не услышаны, имеют ограниченный доступ к поддержке, которую власть предоставляет НКО.

Другой проблемной ситуацией является порожденное приоритетом со стороны власти финансовой поддержки НКО увеличение количества общественных активистов, которые стремятся улучшить свое финансовое положение через получение грантовой поддержки на реализацию социальных проектов. Смена приоритетов работы со служения обществу на предпринимательство отражается на результате и социальном эффекте деятельности НКО.

Одной из ключевых проблем в развитии гражданской активности является создание в СМИ образа НКО и гражданских активистов как «городских сумасшедших», «иностранных агентов», протестующих против власти. В результате, снижается уровень доверия НКО среди населения, а следовательно, возможности привлечения ими ресурсов, волонтеров, формирования конструктивных взаимоотношений с органами власти.

Значительная поддержка НКО со стороны государства также формирует определенную иждивенческую позицию со стороны объединений граждан. Они обращаются за финансовой, имущественной и иными формами поддержки к органам власти. В меньшей степени они готовы формировать собственные *Источники* доходов своих организаций, профессионально оказывать платные услуги.

Актуальной проблемой является ограниченность государственных ресурсов, которые могут быть выделены на поддержку НКО и гражданских активистов. Более того, часто выделяемые ресурсы направлены не на формирование новых приоритетов развития, решение социальных проблем, а на удовлетворение запросов не многочисленных НКО.

Эффективность принимаемых сегодня мер осложнена селективным применением и использованием законов (это обуславливает институциональную фрагментарность), несовершенством публичной коммуникации, недостаточной развитостью гражданских традиций, противодействием (часто) бюрократического аппарата и закрытостью властной системы, дефицитом материальных ресурсов.

Отсутствие четкого целеполагания, не системность действий в управлении гражданской активностью приводит к тому, что государство не получает предполагаемого результата (в том числе и потому, что не всегда четко определен желаемый результат).

Тем не менее, 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 некоммерческих организаций, 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.

*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)»

Список литературы

- [1] *Исаева Е.А., Соколов А.А.* Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки, 2017. №1 (39). – С. 59–65.
- [2] *Мерсиянова И.В.* Российское гражданское общество в региональном измерении // Мониторинг общественного мнения, 2009. №4 (92). – С. 26–44.
- [3] *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.
- [4] Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л.И. Якобсона. – М., 2008. – С. 185–191.