

Государственная поддержка самоорганизации граждан: проблемы и перспективы (на примере Ярославской области)*

Можно говорить об уверенном росте уровня гражданской активности. Однако данный рост наблюдается не во всех направлениях, не всегда системен, и часто, противоречив. Несмотря на государственное стимулирование общественных организаций на государственном уровне, это не приводит к значительному росту, а лишь к эпизодически видимым результатам.

Значимым стал фактор деятельности гражданских активистов, ориентированной на решение социально значимых вопросов местного значения, «житейских» проблем. К таким относятся вопросы ТСЖ, ЖКХ, качество дорожного полотна, застройка, экология и другие. Такая локализация активности затрагивает жизнь и интересы конкретных отдельных людей и небольших сообществ, оставляя без внимания глобальные проблемы в рамках хотя бы Ярославской области. Люди всё больше стали решать вопросы, которые касаются их непосредственно.

Для достижения необходимого эффекта 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, 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.

В ходе авторского исследования было проведено глубинное интервью 16 экспертов (представителей органов власти, профильных департаментов, некоммерческих организаций и неформальных движений, членов Общественной палаты Ярославской области и представителей академического сообщества). Также было проведено 3 фокус-группы, посвященные анализу отдельных аспектов государственного регулирования гражданской активности на территории Ярославской области. Все респонденты ввиду своей профессиональной деятельности или практического опыта являются экспертами в вопросах развития гражданского общества, определения значимых механизмов его устройства и управления. Разные и противоречивые позиции экспертного мнения позволили всесторонне оценить те инструменты, кейсы и результаты управления гражданской активностью, которые существуют в Ярославской области.

Государство способно оказывать непосредственное влияние на развитие гражданской активности с помощью специально разработанных мер регулирования и стимулирования. Оптимальным вариантом является определение со стороны государства основного вектора, в рамках которого наиболее актуально участие граждан и их объединений, где наиболее востребованы их помощь и участие со стороны государства.

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

В Ярославской области нормативно закреплён широкий спектр форм поддержки СО НКО и гражданских активистов. Достаточно развитая нормативно-правовая база, регламентирующая механизмы поддержку 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 мониторинг детских домов, свалок и полигонов размещения ТБО, общественного питания в школьных столовых и т.д. 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 контроль по поддержке 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 общественной палаты с руководителем органа исполнительной власти по согласованию кандидатур на вхождение в состав совета.

Наиболее разработанными, популярными среди представителей третьего сектора и охватывающими разные сферы жизни нормативно-правовыми актами являются те, 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 годы. В 2016 году вступила в силу обновленная 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 поддержка гражданской активностью, направлениями развития, формами 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», Постановление Правительства ЯО №1336-п «О рассмотрении общественных инициатив в Ярославской области» (вместе с «Положением об экспертной рабочей группе Ярославской области по рассмотрению 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 гражданскими активистами. Среди таких можно отметить оказание информационной (предоставление информационный 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, к повышению своей конкурентноспособности, к росту эффективных показателей по результатам деятельности, а также подталкивают некоммерческие организации к завоеванию доверия 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, определяли приоритеты развития гражданского общества и активности в регионе. 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 годы проводилась при участии представителей органов власти и экспертного сообщества из числа НКО. Подобное сотрудничество также является рычагом управления со стороны властных структур, формируя вокруг себя круг лояльных экспертов, готовых к взаимному сотрудничеству, и демонстрируя одновременно представителям третьего сектора авторитетность мнений экспертов, необходимость и востребованность выращивания профессиональных общественников. Эта областная программа, как и предыдущая, разработана сроком на пять лет, что следует рассматривать как положительное условие для ее реализации. Обусловлено это возможностью вносить коррективы и адаптировать программу 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. Делая на них акцент, лавируя и выстраивая нужные векторы развития в регионе, реализация программы становится эффективной и достигает поставленных целей.

Так, региональная программа «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» на 2011 — 2016 годы 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 25000 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 годы включала объем финансирования в размере 1 285 910 590 рублей на достижение задач, связанных с развитием институтов гражданского общества, межсекторного

взаимодействия, формированием в обществе духовно-нравственной атмосферы, уважения прав человека, 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 годы 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 отсутствия межведомственного взаимодействия усложняется процесс подачи документов для участия в конкурсах поддержки СО НКО, происходит расплывание 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, которые способны увеличить поддержку общественных активистов.

На стадии становления находится и закрепление нормативной базы, регламентирующей и поддерживающей социально направленную деятельность физических лиц. В настоящий момент системная работа государства по возвращению гражданских активистов пока не состоялась и 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 поддержка деятельности физических лиц приобретает актуальность. Именно поэтому поддержка проектов и инициатив физических лиц была включена в программу «Государственная поддержка гражданских инициатив и социально ориентированных некоммерческих организаций Ярославской области» на 2016 – 2020 годы.

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, к 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.

Важной формой поддержки гражданской активности 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 тоже время, исследование позволяет говорить о том, что со стороны власти на данный момент не наблюдается системного понимания целевых ориентиров поддержки и управления гражданской активностью, применения комплексного инструментария в этой сфере.

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 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 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.

Поддержка НКО и гражданских активистов 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.

В тоже время 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.

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

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 юношества о том, что можно придумать проект и государство поможет в его реализации, будет создаваться новое лояльное поколение с готовностью брать на себя решение социальных задач и позитивным мышлением.

Наиболее эффективными инструментами поддержки гражданской активности 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. Также важна поддержка работы ресурсного центра НКО.

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