

Regulatory instruments for stimulating grassroots civic activity

E. A. Isaeva¹, A. V. Sokolov²

¹Autonomous non-profit organization "Resource center for support of non-profit organizations and civil initiatives", Yaroslavl, Russian Federation

²Public Chamber of the Yaroslavl Region, Yaroslavl, Russian Federation

DOI: 10.18255/2306-5648-2024-3-238-247

Research article
Full text in Russian

The article describes the results of a study aimed at identifying normatively established tools for stimulating the development of positive civic engagement. The authors present the results of a comparative study of the legislation of the constituent entities of the Russian Federation, including examples of the most successful stimulation of volunteerism, charity, and territorial public self-government. The authors put forward the thesis that for the successful development of volunteerism, charity, territorial public self-government and other systemic institutions of civil society, an important factor is the state of the non-profit sector of the region itself, which the author reveals using the example of the Yaroslavl region.

Keywords: non-profit organizations; government support; volunteering; charity; territorial public self-government

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Isaeva, Elena A. | E-mail: elenia2000@mail.ru
Cand. Sc. (Jurisprudence)

Sokolov, Alexander V. | E-mail: alex8119@mail.ru
D. Sc. (Politics)

For citation: Isaeva E. A., Sokolov A. V. Regulatory instruments for stimulating grassroots civic activity // Demidov Law Journal. 2024. Vol. 14, No. 3. P. 238-247. (in Russ.)

Нормативно закрепленные инструменты стимулирования низовой гражданской активности

Е. А. Исаева¹, А. В. Соколов²

¹ООО АНО «Ресурсный центр поддержки некоммерческих организаций и гражданских инициатив», Ярославль, Российская Федерация

²Общественная палата Ярославской области, Ярославль, Российская Федерация

DOI: 10.18255/2306-5648-2024-3-238-247
УДК 342.7

Научная статья
Полный текст на русском языке

В статье приводится описание результатов исследования, направленного на выявление нормативно закрепленных инструментов стимулирования развития позитивной гражданской активности. Авторы приводят результаты проведенного сравнительного исследования законодательства субъектов Российской Федерации, включающего примеры наиболее удачного стимулирования добровольчества, благотворительности, территориального общественного самоуправления. Авторы предлагают тезис о том, что для успешного развития добровольчества, благотворительности, территориального общественного самоуправления и других системных институтов гражданского общества важным фактором является и состояние самого некоммерческого сектора региона, которое раскрывается на примере Ярославской области.

Ключевые слова: некоммерческие организации; государственная поддержка; волонтерство; благотворительность; территориальное общественное самоуправление

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Исаева, Елена Александровна	E-mail: elenia2000@mail.ru Кандидат юридических наук, директор
-----------------------------	---

Соколов, Александр Владимирович	E-mail: alex8119@mail.ru Доктор политических наук, председатель комиссии по развитию институтов гражданского общества
---------------------------------	---

Для цитирования: Исаева Е. А., Соколов А. В. Нормативно закрепленные инструменты стимулирования низовой гражданской активности // Демидовский юридический журнал. 2024. Том 14, № 3. С. 238-247.

Вектор развития федерального законодательства указывает на понимание ценности со стороны государства и его заинтересованности в стимулировании роста позитивной низовой гражданской активности населения как части его социальной активности в целом. При этом все формы проявления активности со стороны населения (благотворительность, добровольчество, общественный контроль, общественные слушания, деятельность некоммерческих организаций социальной направленности и др.) имеют определенные правовые рамки. Используя нормативно закрепленные инструменты на федеральном и региональном уровнях, государство имеет возможность стимулировать то или иное поведение граждан, определяя его в качестве одобряемого и поощряемого. Означенное поведение (гражданская актив-

© ЯРГУ, 2024

Статья открытого доступа под лицензией CC BY (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

ность на местах) стало особенным объектом государственного внимания после конституционных поправок 2020 года, начала СВО и актуализации задач по сохранению и развитию в российском обществе традиционных ценностей [1].

К наиболее распространённым и имеющим нормативное регулирование формам низовой гражданской активности относятся деятельность некоммерческих организации (далее НКО), добровольчество, благотворительность, территориальное общественное самоуправление, инициативное бюджетирование и др. При этом, как показывают наши исследования [2, с. 31], регионы России не имеют единого подхода к вопросу о правовом регулировании, выстраивая региональную нормативную базу соизмеримо своему видению важности развития тех или иных институтов.

Немаловажную роль в развитии низовой гражданской активности играет созданная в регионе инфраструктура поддержки. Регионы демонстрируют различные модели создания ресурсных центров для некоммерческих организаций [3, с. 180], развития добровольчества [4, с. 8], территориального общественного самоуправления.

Инфраструктура поддержки и развития института благотворительности нормативно закреплена преимущественно в форме благотворительных советов, которые берут на себя широкий функционал по межсекторному взаимодействию, верификации благотворительных организаций, популяризации благотворительной деятельности и др. Созданные в регионах структуры при их содержательной работе способны серьезным образом влиять на продвижение идеи и практик благотворительности, повышая культуру участия.

В качестве примеров нормативного закрепления инфраструктуры приведем Ярославскую область (Указ Губернатора ЯО от 14.04.2014 № 151 «Об утверждении Положения о Совете по поддержке благотворительной деятельности в Ярославской области»); республику Татарстан (Указ Президента РТ от 16.10.2006 № УП-409 (ред. от 22.04.2021) «О Республиканском совете по вопросам благотворительной деятельности»), Пермский край (Указ Губернатора Пермского края от 14.10.2015 № 143 (ред. от 12.02.2018) «О Благотворительном совете Пермского края»).

Различные нормативно закреплённые формы публичного поощрения, как правило не требующие финансовых вложений со стороны бюджетов субъектов России, формируют широкую их палитру на региональном уровне. Это достаточно значимый инструмент для личного стимулирования. Знаки отличия, региональные награды, почетные звания свидетельствуют о заинтересованности региона в продвижении идей благотворительности, высокой оценке вклада граждан в региональное развитие. Примерами морального поощрения могут выступить почетный знак губернатора Костромской области «За благотворительность»; медаль «За благотворительность» в Омской области; почетный знак Республики Саха (Якутия) «Амарахсурэх» («За добрую волю и благотворительность»); Занесение в Книгу почета «Меценаты и благотворители Новгородской земли» и др.

Отметим слабую подвижность нормативной базы, регламентирующей институт благотворительной деятельности, слабую откликаемость регионов на обозначенные федеральные тренды. В качестве исключения отметим республику Карелия, утвердившую Распоряжением Правительства от 23.05.2023 № 486р-П «План мероприятий («дорожную карту») по содействию развитию благотворительной деятельности в Республике Карелия на период до 2025 года».

Инфраструктурную поддержку развитию добровольчества (волонтерства) оказывают специально созданные в регионах России советы, комиссии, направленные

ные на развитие института. Нормативно такие структуры закреплёны в более чем 60 регионах.

Авторы региональных нормативных актов предусматривали главным образом моральные стимулы поощрения добровольцев (волонтеров), и лишь в небольшом числе регионов были выявлены инструменты материального стимулирования. В качестве примеров подобных актов можно выделить:

- Постановление Правительства Воронежской обл. от 23.04.2019 № 413 (ред. от 02.02.2023) «О почетном знаке Правительства Воронежской области «За развитие добровольчества»;

- Указ Губернатора Омской области от 03.07.2020 № 81 «Об учреждении почетного знака «За вклад в развитие добровольческой (волонтерской) деятельности в Омской области»;

- Постановление Губернатора Мурманской области от 11.08.2021 № 107-ПГ «Об особом знаке Мурманской области «За заслуги в добровольческой деятельности».

Среди актов, предусматривающих материальные стимулы, можно выделить:

- Постановление Губернатора Амурской области от 20.11.2020 № 268 (ред. от 18.11.2022) «О премии Губернатора Амурской области за значительный вклад в развитие добровольчества»;

- Указ губернатора Магаданской области от 18.10.2019 № 203-у (ред. от 20.10.2021) «О премии губернатора Магаданской области в сфере добровольчества (волонтерства) «Добрые дела».

Значимыми документами являются концепции и программы развития добровольчества (волонтерства), нормативные акты, направленные на создание ресурсных центров добровольчества

Среди форм низовой гражданской активности особое место занимает территориальное общественное самоуправление (далее ТОС).

Для активизации вовлечения граждан в деятельность ТОС на региональном уровне могут разрабатываться специальные нормы, предполагающие поддержку работы ТОС (организационную, финансовую, имущественную, информационную и др.).

Проведённое исследование позволило выявить ряд моделей нормативного регулирования ТОС:

- отсутствие принятых в субъекте Федерации нормативных актов по деятельности ТОС (более 50 % субъектов Российской Федерации);

- наличие регионального закона о ТОС (законы выявлены всего в 13 регионах России);

- наличие регионального закона, госпрограммы (подпрограммы), концепции развития ТОС, иных подзаконных нормативных актов стимулирующего характера.

Сделаем акцент на нормативно закреплённых инструментах активизации ТОС, которые можно рассмотреть в рамках следующих групп:

1. *Инфраструктурная поддержка*: в ряде регионов созданы институты развития ТОС при должностных лицах и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В частности, в 2019 году создан Совет по развитию ТОС в Новосибирской области при министерстве региональной политики, в 2022 году – Совет по развитию ТОС в Новгородской области, в 2021 году в Белгородской области нормативно закреплёно создание Совета председателей ТОС при губернаторе;

2. *Финансовая поддержка*: она может реализовываться в нескольких формах:

А) поддержка непосредственно органов ТОС (Бурятия, Белгородская область, Севастополь, Хакасия),

Б) поддержка НКО, которые развивают ТОС (Бурятия),

В) поддержка ТОС через оператора (условный Ресурсный центр), которым выступает Ассоциация «Совет муниципальных образований» в Воронежской области, Ассоциация развития ТОС в Саратовской и Ульяновской области,

Г) поддержка местных бюджетов на развитие ТОС из региональных бюджетов (Карелия, Саха (Якутия), Забайкальский и Хабаровский края и другие),

Д) поддержка непосредственно руководителей ТОС (Татарстан);

3. *Информационная поддержка*: примером выступает Постановление Правительства Республики Бурятия от 09.08.2019 №437 «О республиканском конкурсе на лучшее освещение деятельности ТОС в Бурятии в средствах массовой информации»;

4. *Конкурсные механизмы развития лучших практик работы*: в Архангельской (конкурс «Лучшее ТОС», «Лучший активист ТОС), Саратовской («Смотр глав ТОС»), Смоленской («Лучший руководитель ТОС»), Ростовской («Лучшее ТОС»), Краснодарском крае (Лучший орган ТОС»);

5. *Имиджевые награды*: Указ Главы Республики Бурятия от 06.03.2020 № 33 «Об учреждении нагрудного знака «Лидер ТОС в Республике Бурятия»; Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 29.01.2020 № 1561-П (ред. от 27.10.2022) «Об учреждении Памятного знака Законодательного Собрания Краснодарского края «За активное участие в ТОС»;

6. *Региональная программа/подпрограмма развития ТОС* принята в Архангельской, Белгородской, Калужской областях, Мордовии;

7. *Региональная Концепция развития ТОС* утверждена в Тыве, Саха (Якутия), Архангельской области, ХМАО – Югра.

Отдельно сделаем акцент на нескольких выявленных уникальных мерах стимулирования развития ТОС. В большей степени обращает на себя внимание нормативная база Архангельской области, где, помимо указанных выше мер, действует Постановление Правительства Архангельской области от 31.03.2022 № 194-пп «Об утверждении порядка подготовки ежегодного доклада о состоянии, проблемах и перспективах развития ТОС в Архангельской области, об эффективности мер государственной поддержки ТОС в Архангельской области». Также отметим Постановление Министерства по МСУ и ВП АО от 16.04.2014 № 1-п «Об утверждении Положения о государственной информационной системе Архангельской области «Интернет-портал ТОС».

В качестве интересной региональной практики отметим Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 07.07.2008 №859 (ред. от 28.10.2019) «О Дне территориального общественного самоуправления» (отмечается ежегодно в последнюю субботу мая).

Заметим, что для успешного развития добровольчества, благотворительности и других системных институтов важным фактором является состояние самого некоммерческого сектора региона. Активность институционализированных объединений граждан, активистов позволяет создавать системный эффект, когда, к примеру, благотворительные склады работают не от случая к случаю, а постоянно; волонтерские же акции превращаются не в разовые, а трансформируются в системную деятельность волонтерских объединений по помощи гражданам.

Рассмотрим данный аспект на примере Ярославской области.

На 31 декабря 2023 года в Ярославской области по данным реестра Министерства юстиции России зарегистрированы 1842 некоммерческие организации. Впервые за последние несколько лет некоммерческий сектор региона показал по итогам года положительную динамику роста, а количество вновь созданных НКО превысило отметку 100 – было зарегистрировано 103 новых НКО (2020 – 71, 2021 – 55, 2022 – 77 новых НКО). Обращаем внимание на то, что со стороны Управления Минюста России по Ярославской области росту числа НКО способствует снижение количества отказов в регистрации, которых за 2023 год было всего 13 (2,3 % от общего числа обращений).

При этом распределение некоммерческих организаций по региону совсем не является равномерным. Логично, что большее количество НКО зарегистрировано в крупных муниципальных образованиях (Ярославль, Рыбинск). И если в крупных центрах продолжается рост числа НКО, то в небольших районах фиксируется снижение или отсутствие динамики (табл. 1).

Таблица 1

**Количество зарегистрированных НКО
в муниципальных образованиях Ярославской области**

№ п/п	Муниципальное образование	Количество зарегистрированных НКО по состоянию на		
		31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023
1	Городской округ город Ярославль	1003	942	983
2	Городской округ город Переславль-Залесский	109	109	115
3	Большесельский муниципальный район	5	14	15
4	Борисоглебский муниципальный район	26	27	26
5	Брейтовский муниципальный район	12	10	9
6	Гаврилов-Ямский муниципальный район	23	24	26
7	Даниловский муниципальный район	23	22	23
8	Любимский муниципальный район	17	16	12
9	Мышкинский муниципальный район	25	21	20
10	Некоузский муниципальный район	15	15	15
11	Некрасовский муниципальный район	23	35	36
12	Первомайский муниципальный район	5	12	14
13	Пошехонский муниципальный район	8	16	16
14	Ростовский муниципальный район	97	84	85
15	Рыбинский муниципальный район	75	54	34
16	Тутаевский муниципальный район	68	56	57
17	Угличский муниципальный район	60	69	69
18	Ярославский муниципальный район	77	71	77
19	Городской округ город Рыбинск	220	202	210
Итого:		1891	1799	1842

Именно поэтому меры стимулирования для развития некоммерческого сектора так важны для небольших муниципальных образований региона. Отметим, что в 2023 году в рамках исполнения подпрограммы «Государственная поддержка гражданских инициатив и социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» на 2021–2025 годы государственной программы Ярославской области «Развитие институтов гражданского общества Ярославской области» на 2021–2025 годы, утвержденной постановлением Правительства области от 31.03.2021 № 173-п «Об утверждении государственной программы Ярославской области «Развитие институтов гражданского общества в Ярославской области» на 2021–2025 годы, был проведен конкурс и 13 муниципальных районов и городских округов стали победителями в конкурсном отборе для предоставления субсидий на реализацию муниципальных программ поддержки СО НКО, получив на финансирование муниципальных программ 4 800 000 руб. (около 100 СО НКО получили поддержку на муниципальном уровне). Особо отметим, что муниципальные программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций приняты во всех муниципальных образованиях региона¹.

Важным аспектом для понимания вектора развития некоммерческого сектора региона является структура вновь создаваемых НКО и сам сектор в разрезе организационно-правовых форм (табл. 2).

Статистика, предоставленная Управлением Министерства юстиции России по Ярославской области, показывает, что среди 103 новых некоммерческих организаций в 2023 году:

- религиозных организаций – 1;
- фондов – 6 (из них благотворительных – 3);
- автономных некоммерческих организаций – 40;
- объединений юридических лиц (ассоциаций, союзов) – 3;
- учреждений – 3;
- общественных организаций – 37;
- структурных подразделений (отделений, организаций) международных, общероссийских, межрегиональных и региональных общественных объединений – 12;
- профессиональных союзов – 1.

Обратим внимание на системный рост количества зарегистрированных НКО в форме автономной некоммерческой организации. Именно эту форму выбирают активисты, планирующие оказывать гражданам те или иные услуги, конкурируя с бизнесом и организациями, учрежденными государством.

Важным показателем развития сектора является приобретение НКО специальных правовых статусов, свидетельствующих о профессиональной работе и готовности на стандартизированном уровне оказывать социальные услуги населению. Это статусы НКО – исполнителя общественно-полезных услуг и статус НКО – поставщика социальных услуг.

В реестр некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг по состоянию на 31.12.2023 – внесены сведения о 14 некоммерческих организациях в Ярославской области (по состоянию на 31.12.2022 – 10). В реестр поставщиков социальных услуг – всего 4 от общего количества зарегистрированных в регионе НКО. Отметим, что динамика по данным показателям практически не меняется за последние годы [5, с. 62; 6, с. 59] Федеральный реестр социально ориентирован-

¹ URL: <https://www.yarregion.ru/depts/dos/tmpPages/nco2022.aspx>

ных НКО, включающий преимущественно НКО, получивших финансовую или имущественную поддержку от государства, включает в среднем 20 процентов от общего числа зарегистрированных в субъекте НКО.

Таблица 2

Структура некоммерческого сектора Ярославской области

Организационно-правовые формы	Год		
	2021	2022	2023
Казачьи общества	11	10	9
Религиозные организации	412	413	411
Региональные отделения политических партий	28	25	22
Фонды (из них благотворительные);	117/55	109/47	106/48
Некоммерческие партнерства	74	62	57
Автономные некоммерческие организации	250	252	293
Объединения юридических лиц (ассоциаций, союзов)	74	71	74
Учреждения	149	136	133
Адвокатские бюро	3	2	2
Коллегии адвокатов	19	20	20
Адвокатские палаты субъектов Российской Федерации	1	1	1
Объединения работодателей	7	8	7
Нотариальные палаты субъектов Российской Федерации	1	1	1
Советы муниципальных образований	1	1	1
Общественные организации	435	405	424
Общественные движения	4	4	4
Общественные фонды	8	6	6
Общественные учреждения	1	1	1
Союзы, (ассоциации) общественные объединения	2	2	2
Структурные подразделения (отделения, организации) международные, общероссийские, межрегиональные и региональные общественные объединения	140	131	138
Национально-культурные автономии	21	16	15
Профсоюзы	133	123	115

Сравнительное исследование включенности НКО, зарегистрированных в субъектах Центрального федерального округа, в реестры исполнителей общественно полезных услуг и поставщиков социальных услуг, проведенное в конце 2023 года, выявило слабую динамику приобретения специальных правовых статусов НКО не только в Ярославской области, но и в других регионах (табл. 3).

**Включенность НКО субъектов Центрального федерального округа
в реестры социально ориентированных НКО, поставщиков социальных услуг,
исполнителей общественно-полезных услуг²**

№	Регион	Общее количество НКО	СО НКО	НКО – исполнители общественно полезных услуг	НКО – поставщики социальных услуг
1	Белгородская область	2079	607	12	10
2	Брянская область	1030	213	6	15
3	Воронежская область	2641	525	8	5
4	Владимирская область	1751	403	6	5
5	Ивановская область	1305	351	7	4
6	Калужская область	1598	294	1	7
7	Костромская область	2173	317	5	4
8	Курская область	1669	300	10	10
9	Липецкая область	1322	350	15	17
10	Москва	31926	6135	80	35
11	Московская область	11662	1665	26	7
12	Орловская область	879	211	4	13
13	Рязанская область	1641	297	7	10
14	Смоленская область	1246	272	4	5
15	Тамбовская область	1141	225	6	12
16	Тверская область	1793	387	6	11
17	Тульская область	1631	406	19	6
18	Ярославская область	1833	577	12	4

Активность сектора, векторы его работы хорошо просматриваются в рамках конкурсов грантов и субсидий, в которых участвуют некоммерческие организации региона. Наиболее приоритетными для НКО по объему государственной поддержки выступают конкурсы Фонда президентских грантов. Благодаря открытой информации, размещенной на портале грантооператора, для анализа доступны не только темы проектов, но и само содержание планируемой деятельности, а также суммы, запрашиваемые на реализацию социально значимых проектов.

Всего за 2023 год Фондом-оператором грантов Президента России был поддержан в Ярославской области в рамках проведенных двух конкурсов 41 проект (из 199 поданных заявок) на общую сумму 98 890 326.5 руб. (в 2022 – 41 проект на общую сумму 92 410 150 руб.).

² Сбор данных производился в октябре – ноябре 2023 года

Анализируя структуру организаций-победителей, можно отметить, что НКО-победители, зарегистрированные не в городе Ярославле, а в других муниципальных образованиях, получили 15 проектов из 41. Победители 2023 года имеют адрес местонахождения в Даниловском, Некрасовском, Ярославском муниципальных районах, Переславле-Залесском, Рыбинске. Победители, зарегистрированные в Ярославле, привлекли в регион 53 197 171,23 руб., а победители из других муниципальных образований – 48 054 725,34 руб..

Статистика подачи заявок на федеральный конкурс говорит о том, что от общего числа зарегистрированных в Ярославской области НКО лишь 10 процентов организаций рассматривают для себя возможным обращение за федеральной поддержкой, требующей знаний в области социального проектирования и работы с бюджетными средствами.

В заключение отметим, что для полноценного развития некоммерческого сектора, институтов благотворительности, добровольчества, территориального общественного самоуправления, инициативного бюджетирования и иных форм низовой гражданской активности на региональном уровне нужен комплексный подход, включающий в том числе нормативно закреплённые инструменты поддержки и стимулирования.

Ссылки

1. Тарусина Н. Н. Семейные ценности под эгидой права: новое в традиции и традиция в новом // Lex Russica (Русский закон). 2023. Т. 76, № 1. С. 33–52. DOI 10.17803/1729-5920.2023.194.1.033-052.
2. Исаева Е. А., Соколов А. В. Правовое регулирование благотворительной деятельности в законодательстве субъектов Российской Федерации: сравнительное исследование // PolitBook. 2021. № 3. С. 30–57. EDN SDXLAB.
3. Исаева Е. А., Соколов А. В. Ресурсный центр как институт развития и защиты интересов некоммерческих организаций в России // Социально-юридическая тетрадь. 2017. № 7. С. 176–189. EDN ZPFAYZ.
4. Исаева Е. А. Готовность некоммерческих организаций Ярославской области к получению статуса исполнителей общественно полезных услуг // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2017. № 2. С. 60–64. EDN YTOQJ.
5. Исаева Е. А., Соколов А. В. Трансформация некоммерческого сектора Ярославской области в 2018 году: влияние новых форм доступа к бюджетным средствам // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2019. № 3. С. 55–60. EDN EKAXJU.
6. Метелев А. П., Белецкая Е. С., Козак Е. М. Модель регионального ресурсного центра добровольчества. М.: Изд-во «Перо», 2018. 167 с.