

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Условия Югры накладывают специфический отпечаток на развитие гражданского общества. Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (далее также автономный округ, Югра) относится к категории местностей, приравненных к Крайнему Северу – и, следовательно, испытывает определенные ограничения, связанные со специфическими северными условиями: холодная дискомфортность и периферийность (затрудненный транспортный доступ к ряду населенных пунктов). Особенно актуальны эти ограничения для так называемой зоны окружного резерва<sup>1</sup>: здесь в силу узости рынка многие функции, на других территориях выполняемые бизнес-сообществом, выполняются социальными сетями как важнейшими для этой зоны элементами гражданского общества. Речь идет о доставке товаров, новостей, о сопровождении детей; обеспечении снабжения.

Условия Севера связаны, с одной стороны, с разреженным населением и редкой транспортной сетью (следовательно, малым рынком сбыта), а с другой – с удорожаниями, связанными с затратами на отопление и другие виды компенсации экстремальных природных условий, что приводит к тому, что многие виды деятельности оказываются коммерчески невыгодными. Именно поэтому на Севере институты гражданского общества традиционно подключаются к созданию многих благ, которые в других районах создаются и распределяются бизнесом. Речь идет, например, например, о транспортных услугах, в получении которых огромную роль играют социальные сети и институциональные (закрепленные в общепринятых нормах поведения) традиции подвоза на личном транспорте – тем более сильные, чем выше удаленность территории). Здесь принятые в обществе институциональные нормы и правила обеспечивают страховку и иной раз – выживание человека в условиях Севера.

Другая специфическая особенность развития Югры как северного региона – это высокая доля недавних мигрантов, традиционно многонациональный состав региона. Отсюда возникает еще одно важное специфическое условие развития гражданского Югры – это повышенная потребность в институтах обеспечения толерантности, содействия адаптации мигрантов. Традиционно высокая миграционная мобильность населения округа предьявляет и другие специфические требования к конфигурации и деятельности гражданского общества Югры – это и необходимость развития институтов укоренения населения, возвращения в округ молодежи после учебы; необходимость поддержания отношений местного сообщества с обширной диаспорой югорчан, переехавших в более южные районы страны. Югорская диаспора – мощный институт для краудфандинга, консалтинга, сохранения культурной памяти местного сообщества, связанного с первыми этапами развития нефтедобычи.

Специфическое условие функционирования развития гражданского общества Югры – это деятельность в округе как крупнейшем нефтегазодобывающем регионе России сразу большого числа вертикально-интегрированных компаний (ВИНК). В связи с этим в Югре перед гражданским обществом стоит задача осуществления функций общественного контроля деятельности компаний, соответствия их политике принципам социальной и

---

<sup>1</sup> Более подробно зонирование автономного округа представлено в разделе Пространственного развития

экологической ответственности.

Пространственная, социально-демографическая, экономическая специфика Югры способствует становлению автономного округа как одного из передовых регионов страны в сфере развития и тестирования новых институтов и форм деятельности гражданского общества, адекватных сложности стоящих перед округом и страной вызовов. Здесь стратегические приоритеты развития гражданского общества полностью совпадают со стратегическим видением Югры в целом как общероссийского интеллектуального «плацдарма» в освоении Севера и Арктики, в выработке новых социальных и промышленных технологий, адекватных северным условиям.

Условия снижения бюджетной обеспеченности, санкционного давления и т.д. – востребуют новых институтов обеспечения эффективности, рационализации экономики, снижения отрицательных экстерналий действий хозяйствующих субъектов, здесь гражданское общество выступает как «подушка безопасности» против снижения общественного благосостояния. Требования рациональности и повышения эффективности экономики (уже реализуемые в рамках перехода к «бережливому производству»), экономии бюджетных средств, логично будут дополнены усилением роли гражданского общества в югорской экономике.

Югра, как молодой регион, десятилетиями привлекавший сюда людей с активной жизненной позицией, является одним из лидеров по развитию гражданского общества.

По информации Управления Федеральной службы по надзору в сфере информационных технологий и массовых коммуникаций по Тюменской области, Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре и Ямало-Ненецкому автономному округу, на 1 октября 2015 года на территории Югры зарегистрировано 445 средств массовой информации, в том числе 227 печатных СМИ, 110 телеканалов, 98 радиоканалов, 5 информагентств, 5 электронных периодических изданий. Совокупный еженедельный тираж всех общественно-политических газет автономного округа превышает 700 тысяч экземпляров, общий объем выпуска программ собственного производства на телеканалах округа составляет около 200 часов в неделю.

Одним из главных конкурентных преимуществ автономного округа с точки зрения условий развития гражданского общества является уровень развития информационных технологий. Югра входит в число регионов-лидеров по доле интернет-пользователей в населении: 59,3% югорчан регулярно используют всемирную сеть. Это обстоятельство не может не учитываться при рассмотрении проблемы развития СМИ в регионе.

Важным инструментом развития гражданского общества является механизм общественного контроля. В 2013 г. в соответствии с требованиями указов Президента Российской Федерации при каждом исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа-Югры были созданы Общественные советы. В 2014 г. в 2 раза увеличилось количество рассматриваемых ими вопросов (2014 г. - 160 заседаний, в 2013 г. - 85 заседаний). Начиная с 2014 года, исполнительными органами государственной власти автономного округа реализовывались мероприятия по повышению компетентности членов общественных советов по сферам деятельности, а также для целей участия в антикоррупционных и контрольных мероприятиях.

Потенциал общественных советов используется в принятии решений коллегиальными органами при Губернаторе автономного округа, Правительстве автономного округа, вырабатываются поручения для совместной реализации органом власти и Общественным советом. Общественными советами при исполнительных органах государственной власти с 2014 г. проводятся общественные обсуждения отчета о деятельности Правительства автономного округа. В обсуждении в 2014 г., включая он-лайн форматы, приняло участие более тысячи граждан Югры.

Правовую основу механизма общественного контроля составляет принятый в 2014 г. Правительством автономного округа закон «Об общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре», разработанный совместно с Общественной палатой Югры, социально ориентированными некоммерческими организациями, представителями научного сообщества. Закон направлен на создание условий для реализации гражданами в автономном округе права на осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти автономного округа, органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа, государственных (муниципальных) учреждений автономного округа.

Важными инструментами непосредственного участия гражданского общества в работе органов власти и в контроле над исполнением принятых решений являются совещательные органы, созданные при Губернаторе автономного округа и при Правительстве автономного округа с участием представителей общественности:

- Межведомственный Совет при Губернаторе Ханты–Мансийского автономного округа – Югры по противодействию коррупции;
- Рабочая группа при Губернаторе Ханты–Мансийского автономного округа – Югры по делам казачества;
- Совет по делам инвалидов при Губернаторе Ханты–Мансийского автономного округа – Югры;
- Совет по развитию малого и среднего предпринимательства в Ханты–Мансийском автономном округе – Югре;
- Антинаркотическая комиссия Ханты–Мансийского автономного округа – Югры;
- Межведомственная комиссия Ханты–Мансийского автономного округа – Югры по противодействию экстремистской деятельности;
- Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Ханты–Мансийского автономного округа – Югры;
- Координационный совет по делам национально–культурных автономий и взаимодействию с религиозными объединениями при Правительстве Ханты–Мансийского автономного округа – Югры;
- Совет при Губернаторе Ханты–Мансийского автономного округа – Югры по развитию информационного общества.
- Координационный совет в области охраны окружающей среды в Ханты–Мансийском автономном округе – Югре.

По оценкам экспертов, наиболее распространенной формой общественного контроля и взаимодействия власти и общества является Общественная палата. Далее следуют общественные советы при органах исполнительной власти. На

третьем месте – обращения граждан. На четвертом месте - институт публичных слушаний.

Относительно новым видом общественной деятельности стало волонтерство. Основными направлениями волонтерского движения стали: 1) досуговая деятельность (организация свободного времени детей, подростков и молодежи); 2) социально-психологическая поддержка (молодежные психологические службы); 3) профилактика здорового и безопасного образа жизни; 4) педагогическое сопровождение (поддержка детей и подростков); 5) социальное патронирование детских домов; 6) экологическая защита; 7) интеллектуальное развитие (проведение интеллектуальных конкурсов); 8) творческое развитие (организация творческих мероприятий, конкурсов, праздников); 9) информационное обеспечение; 10) медицинская помощь (службы милосердия в больницах); 10) спортивная, туристическая и военная подготовка; 11) социальное патронирование пожилых людей; 12) помощь в реставрационных работах; 13) экскурсионно-паломническая деятельность; 14) трудовая помощь; 15) ремесленные мастерские (помощь в возрождении традиционных ремесел); 16) социальное краеведение.

Всего на территории автономного округа действует 882 молодежных и детских объединения, в том числе около 200 из них ведут волонтерскую деятельность. Основной задачей волонтерского движения является – воспитание социально активных и ответственных граждан.

В Югре наблюдается устойчивый рост числа общественных организаций: ежегодно в среднем на 10% к предыдущему году.

Таблица 1

## Динамика общественных организаций Югры

Год	Число общественных организаций, единиц	Изменение по отношению к предыдущему году, %
2004	718	
2005	793	110
2006	873	110
2007	966	111
2008	1052	109
2009	1131	108
2010	1271	112
2011	1395	110
2012	1579	113
2013	1723	109
2014	1846	107
2015	1990	108

Таблица 2

## Структура некоммерческих организаций Югры

	2011		2012		2013		2014	
Общее количество некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность	945		1917		1943		2019	
в том числе:		в %		в %		в %		в %

защита трудовых прав и интересов членов профсоюзов	303	32,1	299	15,6	279	14,4	271	13,4
предоставление образовательных услуг		0,0	218	11,4	237	12,2	256	12,7
развитие спорта, пропаганда здорового образа жизни	200	21,2	216	11,3	233	12,0	265	13,1
объединения, созданные по профессиональному признаку		0,0	201	10,5	211	10,9	173	8,6
религиозные организации	125	13,2	136	7,1	145	7,5	164	8,1
родовые общины коренных малочисленных народов Севера		0,0	112	5,8	109	5,6	113	5,6
развитие благотворительности	14	1,5	85	4,4	89	4,6	94	4,7
сохранение и развитие национальной культуры, языка	74	7,8	72	3,8	76	3,9	80	4,0
развитие ветеранского движения	89	9,4	73	3,8	55	2,8	79	3,9
содействие развитию детских и молодежных общественных объединений, защиты прав детей и молодежи	34	3,6	54	2,8	45	2,3	43	2,1
защита интересов и социальная адаптация инвалидов	41	4,3	40	2,1	39	2,0	43	2,1
объединения казачества		0,0	26	1,4	30	1,5	37	1,8
содействие повышению статуса женщин в обществе, укрепление семьи	20	2,1	27	1,4	29	1,5	31	1,5
территориальное общественное самоуправление (ТОС)		0,0	25	1,3	27	1,4	28	1,4
создание условий для участия граждан в политической жизни общества	6	0,6	12	0,6	27	1,4	40	2,0
содействие развитию предпринимательства	5	0,5	25	1,3	26	1,3	22	1,1
развитие спортивно-технических видов спорта		0,0	16	0,8	20	1,0	34	1,7
оказание юридических услуг, правовая помощь	7	0,7	10	0,5	14	0,7	46	2,3
защита окружающей среды	7	0,7	9	0,5	12	0,6	20	1,0
военно-патриотическое воспитание детей и молодежи	5	0,5	10	0,5	6	0,3	15	0,7
прочие организации по интересам (досуговые)	15	1,6	250	13,0	234	12,0	165	8,2

По сфере деятельности наибольшее число некоммерческих организаций составляют организации, осуществляющие защиту трудовых прав и интересов членов профсоюзов (13,4% всех НКО), развивающие спорт и пропагандирующие активный образ жизни (13,1%), а также предоставляющие образовательные услуги (12,7%).

Что касается динамики, основной скачок в численности некоммерческих организаций произошёл в 2011 г., когда численность НКО за год выросла более

чем вдвое. Основную роль в этом сыграло внесение в реестр некоммерческих организаций объединений, созданные по профессиональному признаку, организаций, предоставляющих образовательные услуги и родовых общин коренных малочисленных народов Севера.

Поддержка оказывается общественным организациям, оказывающим социальные услуги гражданам пожилого возраста; ветеранам, инвалидов боевых действий, членам погибших (умерших) ветеранов боевых действий; инвалидам и детям-инвалидов; многодетным семьям; реабилитированным лицам и гражданам, признанным пострадавшими от политических репрессий.

Наибольшее число НКО зарегистрированы в крупнейших городах автономного округа: Сургуте (468), Нижневартовске (321), Ханты-Мансийске (286), Нефтеюганске (110). Это объясняется развитой инфраструктурой и большей численностью населения. На эти муниципалитеты приходится более 60% всех зарегистрированных НКО в автономном округе. Среди районов выделяются Сургутский (89), Березовский (54) и Нижневартовский (51).

Структура общественных организаций по сфере осуществляемой деятельности, в целом по округу относительно однородна: ни один из видов деятельности нельзя считать безусловно доминирующим.

Таблица 3

## Структура общественных организаций Югры по сферам деятельности

	2019	
	единиц	доля, %
Общее количество некоммерческих организаций		
в том числе:		
защита трудовых прав и интересов членов профсоюзов	271	13,4
предоставление образовательных услуг	256	12,7
развитие спорта, пропаганда здорового образа жизни	265	13,1
объединения, созданные по профессиональному признаку	173	8,6
религиозные организации	164	8,1
родовые общины коренных малочисленных народов Севера	113	5,6
развитие благотворительности	94	4,7
сохранение и развитие национальной культуры, языка	80	4,0
развитие ветеранского движения	79	3,9
содействие развитию детских и молодежных общественных объединений, защиты прав детей и молодежи	43	2,1
защита интересов и социальная адаптация инвалидов	43	2,1
объединения казачества	37	1,8
содействие повышению статуса женщин в обществе, укрепление семьи	31	1,5
территориальное общественное самоуправление (ТОС)	28	1,4
создание условий для участия граждан в политической жизни общества	40	2,0
содействие развитию предпринимательства	22	1,1
развитие спортивно-технических видов спорта	34	1,7

оказание юридических услуг, правовая помощь	46	2,3
защита окружающей среды	20	1,0
военно-патриотическое воспитание детей и молодежи	15	0,7
прочие организации по интересам (досуговые)	165	8,2

Выделяются муниципальные образования, в которых практически все общественные организации относятся к ограниченному кругу сфер деятельности: в Сургутском районе 73% общественных организаций осуществляют деятельность в области сохранения и развития национальной культуры и языка; аналогичная ситуация сложилась в Ханты-Мансийском (66%) и Берёзовском районе (51% всех организаций).

Вместе с группой организаций по сфере деятельности, идущих на вторых местах (защита интересов и социальная адаптация инвалидов и защита интересов и трудовых прав членов профсоюза соответственно), этот ограниченный круг видов деятельности занимает в структуре местных общественных организаций 85% для Сургутского района и почти 65% для Берёзовского района.

В Берёзовском и Ханты-Мансийском районах такая ситуация объясняется тем, что в роли общественных организаций, осуществляющих данный вид деятельности, выступают родовые общины КМНС, компактно проживающих в этих двух муниципальных образованиях: 19,5% и 9,3% населения соответственно.

Высока доля КМНС в населении ещё двух районов – Кондинского (14,1%) и Белоярского (8,3%). Если для первого района нет данных, то для второго также характерна наибольшая доля общественных организаций, занимающихся сохранением и развитием национальной культуры и языка, в общей структуре общественных организаций.

В Сургутском районе ситуация иная: в агломерации крупнейшего города селятся мигранты различных национальностей и конфессий, формирующие общественные организации своих национальных и религиозных общин.

В других муниципальных образованиях, напротив, отсутствует ярко выраженная ориентация общественных организаций на ту или иную сферу деятельности: общественные организации Нефтеюганска, осуществляющие деятельность в области содействия развитию детских и молодежных общественных объединений, защиты прав детей и молодежи и содействия повышению статуса женщин в обществе, укрепление семьи, вместе составляют только 16% от общей численности общественных организаций города.

Однако для большинства муниципальных образований структура общественных организаций по сфере деятельности остаётся дифференцированной и первые две группы организаций по направлениям деятельности включают в свой состав от 40% до 60% всех местных организаций.

Среди наиболее распространённых сфер деятельности общественных организаций доминируют две, распространённые практически повсеместно: защита трудовых прав и интересов членов профсоюзов и развитие спорта, пропаганда здорового образа жизни. Ввиду некоторого государственного императива (в форме национальной политики и трудового законодательства) развития общественных организаций, осуществляющих деятельность в данных сферах, представляется более информативным рассмотрение особенностей структуры общественных организаций муниципальных образований вне этих двух категорий.

Таблица 5

Лидеры по доле общественных организаций, осуществляющих деятельность в избранных сферах (ветеранское движение, военно-патриотическое воспитания, молодежные НКО и развитие спорта)

Развитие ветеранского движения	%	Военно-патриотическое воспитание детей и молодежи	%	Содействие развитию детских и молодежных общественных объединений, защиты прав детей и молодежи	%	Развитие спорта, пропаганда здорового образа жизни	%
Пыть-Ях	24	Пыть-Ях	25	Октябрьский район	55	Радужный	44
Нефтеюганский район	15	Лангепас	20	Лангепас	35	Урай	44
Сургут	11	Нижневартовский район	15	Мегион	10	Сургут	31

Таблица 6

Лидеры по доле общественных организаций, осуществляющих деятельность в избранных сферах(защита трудовых прав, содействие развитию предпринимательства, защита окружающей среды)

Защита трудовых прав и интересов членов профсоюзов	%	Содействие развитию предпринимательства	%	Защита окружающей среды	%
Покачи	50	Покачи	10	Нижневартовский район	28
Когалым	37	Ханты-Мансийский район	5	Покачи	10
Нефтеюганский район	35	Белоярский район	5	Березовский район	6

Экологический проблемы острее всего стоят в Нижневартовском районе (нефтяные разливы), где почти треть всех общественных организаций (15) осуществляют деятельность в области защиты окружающей среды.

Таблица 7

Лидеры по доле общественных организаций, осуществляющих деятельность в избранных сферах (защита интересов инвалидов, женщин, юридическая помощь)

Защита интересов и социальная адаптация инвалидов	%	Содействие повышению статуса женщин в обществе, укрепление семьи	%	Оказание юридических услуг, правовая помощь	%
Сургутский район	12	Нефтеюганск	6	Урай	6
Октябрьский район	8	Нижневартовск	4	Нефтеюганск	5
Урай	6	Нижневартовский район	4		

В Сургутском районе помимо описанной выше ситуации с организациями, сохраняющими и развивающими национальные культуры, высока доля организаций, занимающихся защитой интересов и социальной адаптацией инвалидов. Скорее всего, это обусловлено тем, что Сургут – крупнейший город автономного округа, первый перенявший тренд к развитию дружелюбной к инвалидам инфраструктуры. Примечательно, что среди лидеров по развитию

движения по социальной адаптации инвалидов лишь один городской округ, что может быть связано с трудностью адаптации инвалидов к недружелюбной для них городской среде и предпочтением по этой причине пригородов.

Для Нефтеюганска характерна наибольшая доля общественных организаций, способствующих содействию повышению статуса жизни в обществе и оказывающих правовую и юридическую помощь, что вызывает подозрения о наличии в городе неких социальных проблем.

Таблица 8

Лидеры по доле общественных организаций, осуществляющих деятельность в избранных сферах(сохранение национальной культуры, создание условий для участия граждан в политической жизни общества)

Сохранение и развитие национальной культуры, языка	%	Создание условий для участия граждан в политической жизни общества	%
Сургутский район	73	Сургут	10
Ханты-Мансийский район	66	Октябрьский район	10
Березовский район	51	Мегион	7

Источник: информация Департамента внутренней политики

Сургут выделяется наибольшей в автономном округе долей организаций, осуществляющих деятельность в области создания условий для участия граждан в политической жизни общества.

Таблица 9

Лидеры по доле общественных организаций, осуществляющих деятельность в избранных сферах(развитие благотворительности, прочие сферы)

Развитие благотворительности	%	Общественные организации различной направленности	%
Югорск	21	Мегион	31
Нефтеюганский район	10	Белоярский район	24
Сургут	7	Радужный	17

Структура НКО по роду деятельности в зависимости от местных условий заметно варьируется в разных муниципальных образованиях. Так в районах с наибольшей долей коренных малочисленных народов севера в общей структуре населения – Березовском, Кондинском, Ханты-Мансийском и Белоярском – НКО национально-культурного направления деятельности (в данном случае национальные общины КМНС) будут преобладать в структуре НКО соответствующего муниципального образования: от 25% в Белоярском районе до почти 59% всех НКО в Ханты-Мансийском районе (таблица 10).

Таблица 10

НКО КМНС по муниципальным районам Югры

Муниципальное образование	доля КМНС в населении, %	Всего НКО	Из них национальных НКО (в том числе общины КМНС)	Доля национальных в общем числе НКО, %
---------------------------	--------------------------	-----------	---	--

Муниципальное образование	доля КМНС в населении, %	Всего НКО	Из них национальных НКО (в том числе общины КМНС)	Доля национальных в общем числе НКО, %
Белоярский район	8,3	36	9	25,0
Березовский район	19,5	54	25	46,3
Когалым		59	3	5,1
Кондинский район	14,1	30	14	46,7
Лангепас		25	3	12,0
Мегион		62	4	6,5
Нефтеюганск		110	5	4,5
Нефтеюганский район		37	3	8,1
Нижневартовск		321	22	6,9
Нижневартовский район	5,6	51	9	17,6
Нягань		70	10	14,3
Октябрьский район	4,3	28	0	0,0
Покачи		11	0	0,0
Пыть-Ях		33	2	6,1
Радужный		27	1	3,7
Советский район		41	2	4,9
Сургут		468	16	3,4
Сургутский район	2,6	89	9	10,1
Урай	2,5	55	5	9,1
Ханты-Мансийск	3,9	286	19	6,6
Ханты-Мансийский район	9,3	46	27	58,7
Югорск		49	1	2,0

Города Нефтеюганск и Урай, Советский, Сургутский и Нефтеюганский районы демонстрируют высокую ориентацию местного гражданского общества на решение насущных социальных проблем населения.

В городах Лангепас, Мегион, Покачи и Нягань (то есть преимущественно города зоны социального укоренения, где достигнут относительно высокий уровень социальных услуг), а также в Ханты-Мансийском районе структуры гражданского общества, напротив, отошли от представления о структурах гражданского общества исключительно как об инструментах решения социальных проблем и вывели местное гражданское общество на более высокий уровень.

Так, в частности, города Мегион и Нягань являются одними из лидеров в автономном округе по доле (7% и 6% соответственно) общественных организаций, осуществляющих деятельности в области создания условий для участия граждан в политической жизни общества, в общей структуре общественных организаций в соответствующем муниципальном образовании.

Город Покачи и Ханты-Мансийский район являются лидерами по доле (10% и 5% соответственно) общественных организаций, занимающихся содействием развитию предпринимательства.

Таким образом, можно классифицировать муниципальные образования автономного округа на три группы: с полностью социально ориентированным

вектором развития гражданского общества (СОНКО составляют свыше  $\frac{3}{4}$  всех организаций), умеренно социально ориентированные (доля СОНКО примерно от 40% до 70%) и муниципальные образования со структурами гражданского общества несоциального профиля (доля СОНКО менее 40%).

**Экологическая деятельность НКО.** Одна из ключевых для Югры сфер деятельности НКО – экологический мониторинг и контроль.

На 1 января 2016 г. нефтью и нефтепродуктами в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре загрязнено 3162 га территории. Половина всех загрязнённых земель приходится на Нижневартовский район.

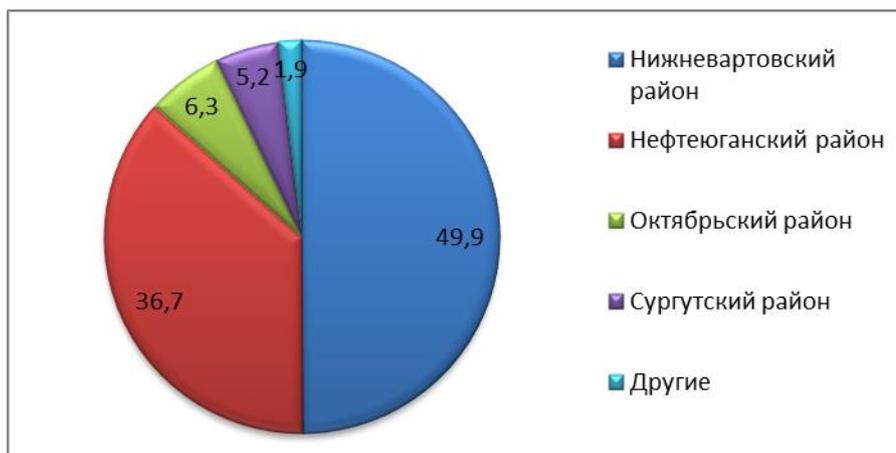


Рис. 1 – Структура загрязнённых земель Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в разрезе муниципальных образований

В структуре общественных организаций, осуществляющих деятельность в данном районе, первое место (28%) занимают именно организации, осуществляющие деятельность в сфере защиты окружающей среды.

Таблица 11

Лидеры по доле общественных организаций, осуществляющих деятельность в области защиты окружающей среды

Защита окружающей среды	%
Нижневартовский район	28
Покачи	10
Березовский район	6

Гражданское общество через институт НКО реагирует на проблемы территории и помогает государству в их решении. При этом половина всех публичных мероприятий в районе в прошлом году была организована физическими лицами – второй показатель в округе.

Городские сообщества способны взять на себя функции, выходящие за пределы зоны ответственности муниципальных властей. В этом огромный потенциал городских сообществ в улучшении условий жизни югорчан, поэтому налаживание эффективного контакта муниципальных властей с городскими сообществами очень важно для повышения эффективности деятельности первых.

## Территориальная структура социальных сетей Югры

Анализ социальных сетей, которые представляют собой сложные структуры разного размера, пересекающиеся и взаимопроникающие, сложен и требует специальных исследований.

**Социальные интернет-сети.** Примером такого рода исследований может служить анализ территориальной структуры информационных взаимосвязей, представленных в крупнейшей российской социальной интернет-сети «ВКонтакте». Важным результатом анализа стал вывод о радикальном отличии «виртуальной» сети от других территориальных структур (транспортной, расселенческой, политико-административной и др.). Тем важнее учитывать особенности социальных сетей, что их структура, пространственные и социальные особенности подчиняются собственным, специфическим закономерностям, которые могут оказать влияние на самоорганизацию югорского сообщества.

В основу анализа было положено упоминание городов и поселков Югры в тематических группах, созданных в других городах и поселках округа – иными словами, была изучена *информационная связность городов и поселков округа, осуществляемая через посредство молодежной социальной интернет-сети.*

В исследованном примере очевидно проявляется чёткая иерархия структуры социальных сетей Югры: региональное сообщество разделяется на 3 таксономических уровня.

Первый уровень – наиболее мелкие из рассматриваемых населённых пунктов (до 50 тыс. жителей). Информационное пространствосоциальных сетей Лангепаса, Мегиона, Радужного, Лянтора, Излучинска, Фёдоровского, Белоярского, Пыть-Яха определяется информационным влиянием ближайших крупных городов: Сургута, Нефтеюганска, Нягани, Нижневартовска.

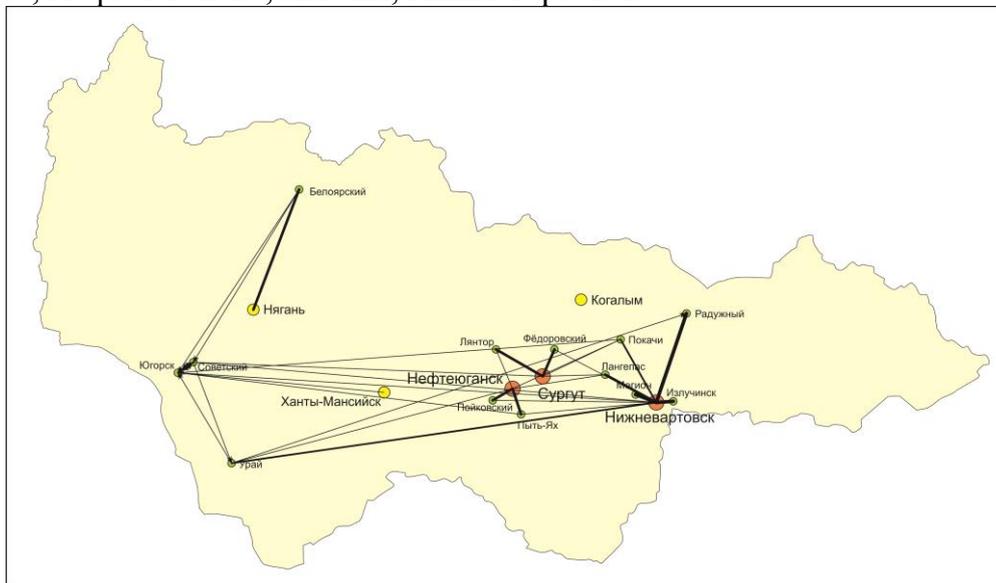


Рис. 2 – Сетевая структура социальных сетей Югры. Уровень 1 (населенные пункты с численностью населения менее 50 тыс. жителей)

Исключение составляют города Югорск и Советский, которые благодаря агломерационному эффекту в куда большей степени тяготеют друг к другу, чем к ближайшему крупному городу, а также город Урай, чье удалённое положение выводит на первое место связи с одним из крупнейших городов – Нижневартовском.

Важной особенностью территориальной структуры социальных сетей на первом уровне является наличие трансрегионального информационного коридора по линии запад-восток. Иногда возникают информационные связи социальных сетей населённых пунктов, сильно удалённых друг от друга: Урай-Радужный, Пыть-Ях-Югорск и др.

Второй уровень – промежуточный между наиболее мелкими населёнными пунктами автономного округа (до 50 тыс. жителей) и наиболее населёнными городами (более 100 тыс. жителей). На этом уровне присутствуют города Нягань, Ханты-Мансийск и Когалым. Города второго уровня наименее связаны с другими информационными потоками в пределах округа.

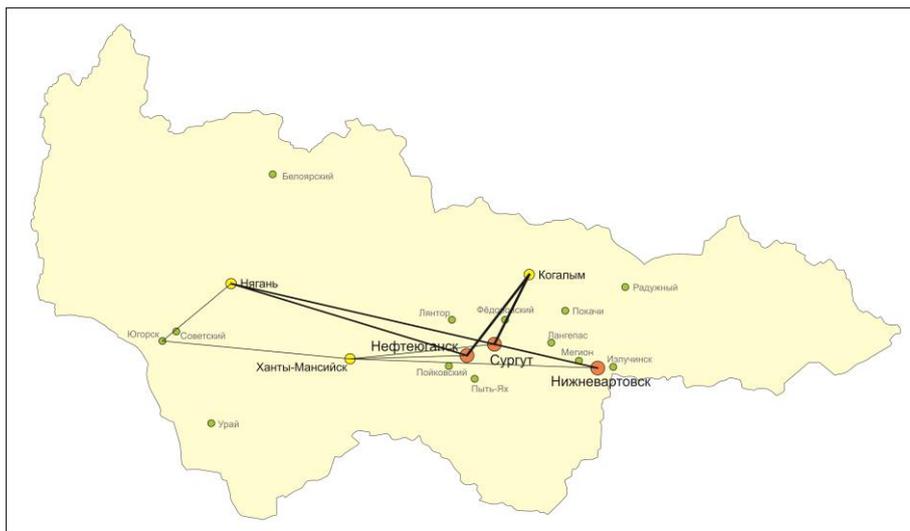


Рис. 3 – Сетевая структура социальных сетей Югры. Уровень 2 (населенные пункты с численностью населения от 50 до 100 тыс. жителей)

Примечательна информационная «изоляция» городов Когалым и Ханты-Мансийск, которые практически полностью отсутствуют в информационном поле соседних городов первого уровня, что особенно удивительно для Ханты-Мансийска – столичного города. На город Югорск, несмотря на куда более скромную численность населения, ориентированы связи куда большего числа населённых пунктов первого уровня: Советский, Урай, Белоярский, Пыть-Ях. Этот факт позволяет утверждать, что Югорск по своей роли в территориальной структуре социальных сетей Югры должен занимать уровень более высокого порядка, чем можно предсказать по его населённости.

Сами города второго уровня ориентированы на крупнейшие населённые пункты автономного округа (более 100 тыс. жителей): Нефтеюганск, Сургут, Нижневартовск. Нягань информационно тяготеет к Нефтеюганску и Нижневартовску, Когалым – к Нефтеюганску и Сургуту. Связи столицы автономного округа более равномерно разделены между тремя крупнейшими городами.

Наконец, третий уровень включает тройку крупнейших городов региона: Сургут, Нижневартовск, Нефтеюганск. Они замкнуты в треугольник и почти всецело ориентированы друг на друга. Населённые пункты более низких уровней иерархии в их информационное поле попадают лишь эпизодически.

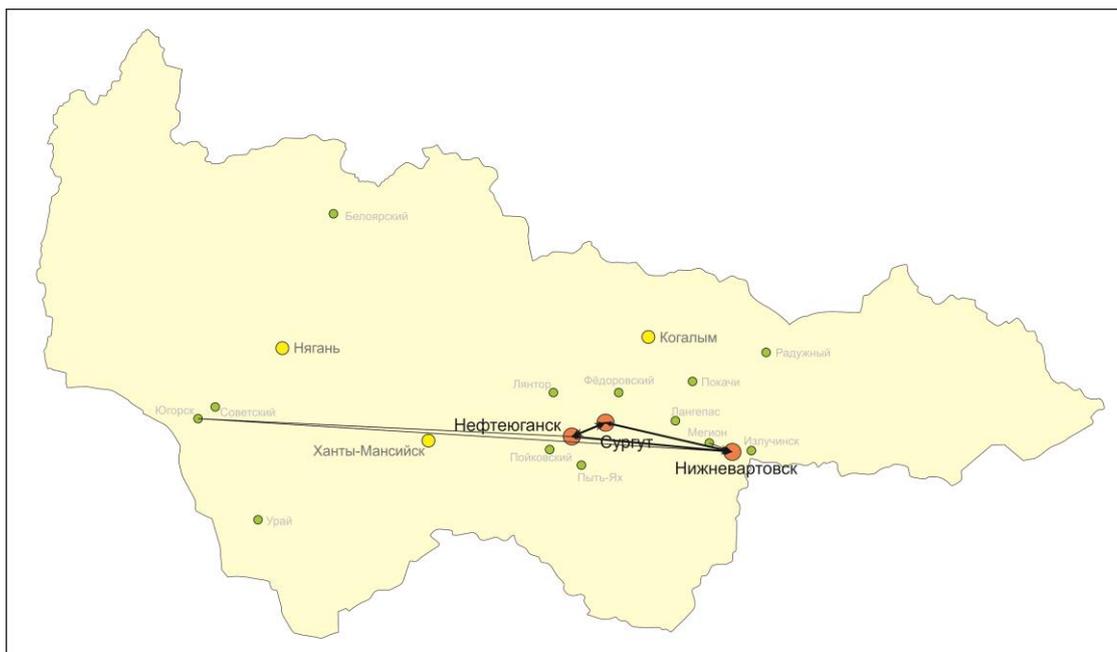


Рис. 4 – Сетевая структура социальных сетей Югры. Уровень 3 (города с численностью населения более 100 тыс. жителей)

Таким образом, будучи сетевым центром для ряда населённых пунктов первого, второго и даже третьего уровня иерархии, Югорск следует признать одним из главных центров сетевого пространства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, наряду с Сургутом, Нижневартовском, Нефтеюганском и Няганью. Обобщающая схема территориальной структуры сетевого пространства Югры представлена на рис. 5.

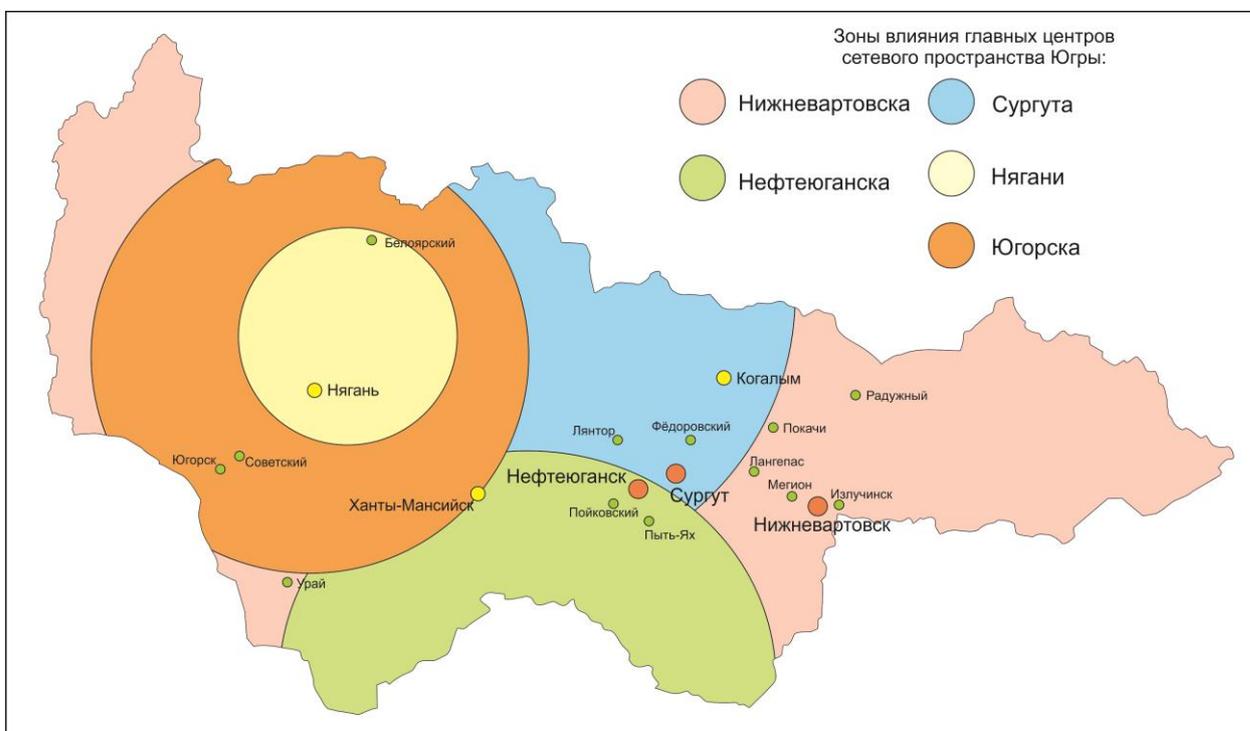


Рис. 5 – Территориальная структура сетевого пространства Югры

Огромная территория Ханты-Мансийского автономного округа – Югры предопределяет исключительную роль, которую играет в его социально-экономическом развитии транспортная связность населённых пунктов. Социальные сети – неочевидная, но значимая составляющая логистической структуры региона.

Относительная бедность железнодорожной сети автономного округа обуславливает чрезвычайно важную роль автомобильного транспорта в пассажиро- и грузоперевозках как внутри региона, так и на межрегиональном уровне. Кроме того, по показателю автомобилизации населения Ханты-Мансийский автономный округ – Югра входит в десятку ведущих регионов России (более 300 автомобилей на 1000 чел. населения). Совокупность этих факторов определяет главенствующую роль личного автомобильного транспорта во внутререгиональном междугороднем сообщении.

Один из видов взаимной социальной поддержки – это использование сервиса «BlaBlaCar», позволяющем водителям-одиночкам заранее набирать через сеть интернет попутчиков, благодаря чему экономят на затратах на бензин. Действующий в 22 странах, сервис охватывает 30 млн пользователей и позволяет им совершать до 10 млн поездок ежеквартально. Доказательством популярности сервиса среди европейских жителей является то, что через сервис в месяц путешествует больше людей, чем перевозит «Eurostar» (компания, занимающаяся высокоскоростными железнодорожными пассажирскими перевозками в Европе). В 2014 г. «BlaBlaCar» пришёл на российский рынок и занял в нём прочную лидирующую позицию.

Специфика развития сервиса в Югре такова. Пользователи практически ежедневно предлагают десятки поездок между крупными городами Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: Сургутом, Нижневартовском, Нефтеюганском, Ханты-Мансийском.

В то же время, предложения по поездкам в такие относительно небольшие населённые пункты как Югорск, Нягань, Урай, Пыть-Ях, Радужный, Салым и др. менее крупные на сайте оператора отсутствуют. В этой ситуации сообщение центра с периферией автономного округа помогают обеспечить *местные социальные сети* (как в традиционном, так и в более широком смысле). Так, в частности, в сообществе «ХМАО Нам по пути!» ([http://vk.com/xmao\\_nam\\_po\\_puti](http://vk.com/xmao_nam_po_puti)) в социальной сети «ВКонтакте» ежедневно появляются многочисленные сообщения с предложением взять попутчика из/в небольшие города, поселки и сёла Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Таким образом, местное сообщество, самоорганизовавшись в сети Интернет, взяло на себя важную социальную функцию обеспечения территориальной связности региона. Крайне важен тот факт, что социальная сеть в данном случае не заняла нишу в области, оставшейся не охваченной крупнейшим мировым оператором совместных поездок, а наоборот, существовала задолго до прихода «BlaBlaCar» на российский рынок – сообщество в социальной сети основано в октябре 2012 г. – что указывает на наличие соответствующей потребности югорского общества и на её реализацию через социальную сеть.

Помимо очевидной логистической составляющей этот проект имеет ещё одну крайне значимую для социально-экономического развития региона функцию: *бережливое передвижение*. Совместное использование автомобиля в длительных междугородних поездках является воплощением в жизнь идей экономики

совместного потребления. информации «BlaBlaCar», при использовании сервиса такого рода средняя заполняемость автомобиля повышается с 1,7 до 2,8 чел. Точно оценить экологические дивиденды, получаемые регионом от использования гражданами подобной социальной сети в своём передвижении, не представляется возможным, однако для пользователей «BlaBlaCar» экономия составляет порядка 700 000 тонн выбросов CO<sub>2</sub> и около 275 млн евро, сэкономленных непосредственно пользователями, что позволяет сделать вывод о существенной роли аналогичного югорского сервиса в социально-экономическом развитии региона.

Важный ресурс социальных сетей в Югре, однако, до сих пор не задействован. Речь идет о включении социальных сетей земляков в процесс фандрайзинга – сбора средств на социально значимые проекты (обычно на реализацию местных общественных инициатив, иногда – гранты для молодежи, проведение знаковых событий). Во многих регионах страны социальные сети уже активно используются в данном направлении. *Одним из возможных институтов мобилизации социальных сетей в целях фандрайзинга является институт фонда местных сообществ<sup>2</sup>.*

В направлениях развития институтов гражданского общества основной упор сделан на обеспечении функционирования НКО. В то же время, другие направления этого развития представлены слабо, остаются на периферии внимания. Слабое развитие имеют территориальные общественные движения в муниципальных районах (за исключением г.Сургута).

Требуется развития правовая основа функционирования гражданского общества. Необходимо создание правовой базы краудфандинга. Требуется правовая экспертиза действующих правовых актов, особенно касающихся функционирования общественных организаций, территориального общественного самоуправления, обеспечения гражданских инициатив.

Целью развития гражданского общества Югры будет активное и осознанное участие жителей Югры в формировании стратегической политики, решении проблем социально-экономического развития региона и генерации социальных и технологических инноваций.

Играя активную роль в жизни социума, институты гражданского общества станут проводниками внедрения в регионе зелёной экономики и технологий бережливого производства, акселераторами инновационного развития и укрепления межрайонных и межрегиональных связей, развития человеческого капитала.

Для достижения поставленной цели будет решен ряд задач:

- Формирование целостной региональной политики в отношении институтов гражданского общества, совершенствование деятельности государственных и муниципальных органов по развитию гражданского общества,
- Информационно-аналитическое обеспечение развития институтов гражданского общества и информационная открытость органов власти;
- Формирование культуры сотрудничества на основе принципов партнерства между органами власти и организациями гражданского общества.

---

<sup>2</sup><http://www.p-cf.ru/newsite/?q=node/27>

Формирование у граждан умений и навыков участия в принятии управленческих решений; популяризация институтов гражданского участия, обеспечение широкого доступа к примерам лучшей практики гражданской активности.

- Создание дополнительных неформальных переговорных площадок по взаимодействию с гражданским обществом;
- Развитие институтов партиципаторного бюджетирования, поддержки местных инициатив.
- Формирование в автономном округе единого информационного пространства и обеспечение доступа к информационным ресурсам максимального количества граждан, что позволит последним получать информацию, необходимую для защиты своих интересов, развития бизнеса, организации досуга и т.д.
- Создание системы мониторинга состояния институтов гражданского общества, уровня гражданской активности (в том числе локальной). Выработка набора индикаторов, позволяющих осуществлять контроль (в том числе общественный) динамики развития гражданского общества.
- Повышение уровня межрайонного взаимодействия структур гражданского общества: координация действий на региональном уровне, обмен опытом на местном. Создание региональных координационных советов и консультативных органов, общих фондов (в том числе нефинансовых ресурсов).
- Формирование программы поддержки активности горожан и местных сообществ;
- Расширение числа организаций, с которыми заключены соглашения о партнерстве с государственными организациями; расширение сотрудничества с НКО в части предоставления социальных услуг, социальной работы с заключенными и освободившимися из мест лишения свободы, с лицами, находящимися в трудной жизненной ситуации, больными алкоголизмом и наркоманией.
- Расширение деятельности НКО в сфере образования (в т.ч. образования для взрослых) КМНС
- Расширение региональных критериев социального предпринимательства и социально значимых НКО – в первую очередь, для сельских и труднодоступных районов; выработка дополнительных мер стимулирования деятельности социальных предпринимателей и СОНКО.

Исходя из предложенного зонирования автономного округа (см. Рабочие материалы по направлению «Пространственное развитие», можно выделить несколько функциональных типов территорий, задачи развития гражданского общества в каждом из которых будут различны).

### **Зона фронтального освоения и зона окружного резерва**

В зоне фронтального освоения, где риск возникновения острых конфликтов между традиционными природопользователями в лице КМНС и новыми недропользователями в лице нефтяных компаний максимален, гражданское общество должно брать на себя роль социального регулятора. Важнейшими задачами развития гражданского общества на этих территориях являются включение в его структуру представителей КМНС, а также контроль за соблюдением их основных конституционных прав.

В структуре обращений граждан из числа КМНС в органы исполнительной власти автономного округа в 2015 г. наибольшее число запросов – 46 – касалось общих вопросов социально-экономического развития КМНС; 18 - вопросов образования и функционирования территорий традиционного природопользования; 13 - урегулирования взаимоотношений недропользователей и КМНС; 18 – решение жилищного вопроса и 14 – оказания финансовой помощи.



Рисунок 7 – Структура обращений граждан из числа КМНС в органы исполнительной власти автономного округа в 2015 г.

Источник: Отчёт 2015 г. о реализации Стратегии социально-экономического развития на период до 2030 г.

**Зона окружного резерва** включает в свой состав периферийные территории автономного округа. В силу узости рынка и нередко – труднодоступности зона окружного резерва испытывает острый дефицит рыночных и государственных социальных услуг. Восполнить этот дефицит способны некоммерческие организации, а также социальное предпринимательство. Поэтому важнейшая задача поддержки институтов гражданского общества для зоны окружного резерва – это поддержка деятельности НКО и социального предпринимательства, оказывающего услуги местному населению. Целесообразно рассмотреть вопрос о расширении спектра видов деятельности, которые относятся к социально значимым: в зоне окружного резерва таковыми, по сути, являются виды деятельности по обеспечению транспорта и связи, тепло- и энергоснабжению, доставки товаров первой необходимости, лекарств и т.д.

Второе важное направление – это поддержка местных инициатив по самоорганизации, решению инфраструктурных проблем (в России есть примеры, например, сооружения небольших мостов силами местных сообществ).

В этих условиях главной задачей развития гражданского общества на данной территории является налаживание взаимодействия между органами местной власти и формальными и неформальными институтами гражданского общества, передача

некоммерческим организациям части социальной нагрузки и выстраивание равноправных партнёрских отношений даже с неформальными сообществами.

Гражданское общество должно получить доступ к финансовым ресурсам. Сегодня в России влияние граждан на бюджетный процесс ограничивается публичными слушаниями бюджета, которые не предоставляют возможностей для взаимодействия горожан и представителей городской администрации. Это происходит, в основном, из-за отсутствия доступной и понятной всем гражданам информации о бюджетном процессе и убежденности жителей в невозможности влиять на бюджетную политику. Очевидно, что без участия двух заинтересованных сторон – граждан и власти – подобная проблема не может быть решена.

Решить обозначенные выше проблемы отсутствия у представителей гражданского общества необходимых инструментов воздействия на принятие управленческих решений и собственных операционных средств, слабости взаимодействия рядовых жителей с властями и нереализованного потенциала гражданской активности горожан позволит внедрение практики инициативного и партиципаторного бюджетирования.

Партиципаторное бюджетирование предполагает распределение части бюджетных средств (городского, районного или регионального уровня) непосредственно гражданами путём формирования специальных бюджетных комиссий. Это позволяет гражданам не только высказывать своё мнение в процессе обсуждения бюджета, но и самостоятельно решить, на какие нужды необходимо затратить распределяемую часть бюджета на будущий год, исходя из актуальных проблем города/района. Эксперты Всемирного банка, выступающие инициаторами внедрения данной практики, считают, что подобный процесс помогает повысить уровень гражданской активности граждан и их вовлечённость в процесс принятия решений на городском и районном уровне.

Бюджетные комиссии формируются по территориальному принципу (уровень районов города) и тематическому принципу (уровень городского поселения/муниципального района). Будучи не представительным органом власти (например, законодательное собрание города), комиссия не дублирует его функции.

Партиципаторное бюджетирование является не замещающей альтернативой общественных слушаний по бюджету на будущий год, а их логичным дополнением. Задача партиципаторного бюджетирования – посадить за один стол горожан, муниципальные власти и независимых экспертов с тем, чтобы помочь гражданам получить представление о том, как протекает бюджетный процесс, и дать возможность в нём поучаствовать. Составление окончательной сметы, подготовка технического задания и всей необходимой документации остаётся в ведении традиционных органов местной исполнительной власти.

Проект не только и не столько касается финансовой составляющей развития гражданского общества, сколько создаёт новую площадку взаимодействия граждан с властью, способствует развитию демократии и самоорганизации на локальном уровне.

Данный проект имеет наилучшие перспективы в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре – регионе, где основные инфраструктурные проблемы уже решены и не существует критических проблем в городских хозяйствах. То

есть, существует возможность перенаправить часть средств именно на менее масштабные проблемы, которые, тем не менее, крайне сильно волнуют жителей.

Особенностью партиципаторного бюджетирования является его вариативность в зависимости от особенностей городского сообщества: конкретные формы участия граждан в распределении бюджетных средств и различаются в зависимости от потребностей конкретной территории. Тем не менее, основной принцип остаётся неизменным: граждане, прямо или косвенно, участвуют в распределении бюджетных средств своих муниципалитетов.

Программа поддержки местных инициатив была успешно внедрена в систему управления Кировской и Иркутской областях, в Алтайском крае.

Явным преимуществом такого подхода является точечное решение проблем. Аккумулируя относительно небольшие финансовые средства. Программа позволяет добиться решения действительно насущных проблем граждан, зачастую остающихся скрытых от местных властей. Эффективность подобной политики создаёт у граждан заинтересованность в участии в бюджетном процессе, повышает их вовлечённость в деятельность структур гражданского общества и увеличивает уровень удовлетворённости местной властью. Обязанность привлечения внебюджетного финансирования также частично перекладывается на плечи граждан.

Более половины реализованных в рамках программы проектов (51%) охватывают сферу ремонта дорог и организации водоснабжения; остальные включают в себя ремонт объектов культурной инфраструктуры (14%), благоустройство территорий поселений (10%), а также детских (7%) и спортивных площадок (6%).

Качество городской среды не в последнюю очередь зависит от морфологии жилой застройки: ИЖС, таунхаусы, среднеэтажная квартальная застройка или многоэтажная застройка микрорайонного типа.

Около  $\frac{3}{4}$  жителей российских городов проживают в многоэтажных многоквартирных домах. Исторические особенности застройки северных городов делают этот показатель для Ханты-Мансийского автономного округа – Югры ещё выше. Таким образом, этот тип жилья является для жителей региона абсолютно доминирующим.

Мировой опыт изучения городской среды социологами и урбанистами позволяет сделать однозначный вывод о крайне негативном влиянии такого типа застройки на развитие гражданского общества на низовом уровне и на способность жителей к самоорганизации.

В условиях превращения дворов в транзитные пространства в цепочке квартира-двор-машина-работа в городах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры возникает острый дефицит общественных пространств, которые стимулируют граждан проводить время в обществе, выявлять и обсуждать насущные проблемы своего дома/двора/района и совместно искать инструменты их решения.