

Наталья ГЕГЕДЮШ

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Результатом реализации полномочия региональной Общественной палаты по оценке состояния гражданского общества в субъектах федерации являются ежегодные доклады. В данной статье представлен анализ различных практик оценки состояния гражданского общества в регионах.

The results of implementation of the authority of the Regional Public Chamber on assessment of the civil society condition in subjects of the Federation are presented in its manual reports. The analysis of various practices of assessment of the civil society condition in the Russian regions is submitted in the given article.

Ключевые слова:

гражданское общество, Общественная палата субъекта РФ, доклад о состоянии гражданского общества в субъекте РФ; civil society, Public Chamber of the region of the RF, report on the civil society condition in the region of the RF.

Оценка состояния институтов гражданского общества в субъектах Российской Федерации в соответствии с региональным законодательством проводится не отраслевым органом государственной власти субъекта федерации, наделенным полномочиями в сфере содействия развитию институтов гражданского общества, а Общественной палатой этого субъекта. Фактическим результатом реализации полномочия становится доклад о состоянии гражданского общества в соответствующем субъекте федерации. В большинстве регионов установлена обязательность опубликования доклада в средствах массовой информации. Анализ отраслевого регионального законодательства показал, что из 14 субъектов федерации, входящих в Приволжский федеральный округ, 13 закрепили данную норму, а Республика Марий Эл закрепила понятие «довести до сведения».

В рамках проведенного автором исследования изучена практика оценки состояния гражданского общества в регионах Приволжского федерального округа. В статье охарактеризована практика Самарской и Кировской обл.

Доклады о состоянии гражданского общества в субъектах РФ стали появляться с 2008 г., но массовый и осознанный характер этот процесс приобрел, на наш взгляд, только к 2010 г. К этому времени накопилась определенная практика, отраженная в докладах Общественной палаты России, готовящихся с 2006 г. Никакой методологии Общественная палата РФ регионам до сих пор не предложила, но содержание ее докладов стало некоторым ориентиром в практике оценки гражданского общества на региональном уровне.

Общественная палата Самарской области подготовила 3 доклада о состоянии гражданского общества (за 2009–2011 гг.), сформировала проект структуры доклада за 2012 г.¹ Доклады традиционно начинаются с вступительного слова и заканчиваются заключением.

Опираясь на преемственность содержания докладов, можно утверждать, что в регионе сформировалось представление о некоем «ядре» гражданского общества, состоящем из следующих элементов: 1) некоммерческий сектор, состояние которого характеризуется на основе официальных данных Управления Министерства юстиции России по Самарской области; 2) гражданские инициативы; 3) товарищества собственников жилья; 4) Общественная палата и общественные советы; 5) благотворительность и волонтерство;

¹ Официальный сайт Общественной палаты Самарской области // <http://www.op63.ru>

ГЕГЕДЮШ

Наталья

Сергеевна —

к.соц.н., доцент

кафедры

государственного

и муниципального

управления

Поволжского

института

управления

им. П.А. Столыпина

— филиала РАНХиГС

gegedush@rambler.ru

б) социальная, в т.ч. политическая, активность граждан.

Значительное место в докладах отводится характеристике состояния и проблемам развития основных сфер жизнедеятельности региона — здравоохранения, образования, ЖКХ, экологии. Здесь отражены данные опросов о состоянии здоровья граждан, степени удовлетворенности качеством государственных и муниципальных услуг, сведения о расходах консолидированного бюджета России и области на образование и пр. Многочисленные таблицы и диаграммы подкреплены сносками на различные источники: официальные сайты органов статистики, отраслевые социологические исследования, но в любом случае не на собственные тематические исследования Общественной палаты Самарской области. Несмотря на информативность такого материала, на наш взгляд, оценка состояния гражданского общества не должна включать описание результатов деятельности органов государственной власти Самарской обл., реализуемой за счет выделенных бюджетных средств в рамках законодательно установленных полномочий. Помимо этого, специфика российской ментальности ставит под сомнение прямую зависимость качества жизни людей и их гражданской активности. Доклад «отягощен» цитатами, раскрывающими точку зрения экспертов по тому или иному вопросу. От такой практики следует отказаться. Доклад о состоянии гражданского общества — это аналитический документ с соответствующим стилем изложения.

Наряду с характеристиками элементов «ядра» гражданского общества в докладах анализируются вопросы, составляющие «повестку года». К примеру, в 2010 г. это были вопросы общественного контроля, деятельности управляющих компаний, празднования 65-летия Победы в Великой Отечественной войне в Самарской обл., реализации национальной политики и проведения Года учителя в регионе. В 2011 г. в повестку вошли вопросы коррупции, Интернета и блогосферы, о положении социально ориентированных НКО в области, межсекторном социальном партнерстве. Рекомендации, ставшие «результатом-продуктом» доклада 2011 г., касаются всех сфер жизнедеятельности Самарской обл., в первую очередь социальной. Это необходимость повышения

регионального размера МРОТ, проведения комплексного мониторинга с целью выявления наиболее проблемных зон, принятия программы поддержки частных управляющих компаний и пр. Из 9 пунктов рекомендаций только одно прямо связано с развитием гражданского общества, хотя, на наш взгляд, не имеет концептуального характера: необходимость «внеести дополнения в закон “О благотворительности в Самарской области” с целью более четкой регламентации деятельности Общественного совета Самарской области»¹. В итоге анализа материалов оценки состояния гражданского общества в Самарской обл. не формируется представление о реальном состоянии последнего — выявлена ли положительная динамика в развитии институтов гражданского общества, каковы тенденции развития, проблемы участников этого процесса. Рискнем предположить, что у обывателя не сложится представление о том, что же такое гражданское общество и каково его состояние в Самарской обл.

Следующим объектом анализа является Кировская обл. Этот регион не входил в число регионов-лидеров по темпам развития гражданского общества в рейтинге Общественной палаты России I созыва², но, по нашему мнению, его опыт оценки состояния гражданского общества заслуживает внимания. Общественная палата Кировской области была сформирована только в 2009 г. Доклад о состоянии гражданского общества в Кировской обл. впервые был разработан в 2010 г. и включал четыре основных раздела³.

I. «Общая характеристика гражданского общества в Кировской области». Включает главы: гл. 1 «Штрихи к портрету гражданского общества региона», гл. 2

¹ Ежегодный доклад Общественной палаты Самарской области о состоянии гражданского общества // Официальный сайт Общественной палаты Самарской области; http://www.op63.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1028:2011-&catid=21:2010-01-29-05-53-01&Itemid=100016

² Ежегодный доклад Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации в 2007 году» // Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации; <http://www.oprf.ru/documents/1151/1153/>

³ Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества в Кировской области в 2010 году // Официальный сайт Общественной палаты Кировской области; <http://opko43.ru/documents/reports/675/>

«Проявления гражданской активности и гражданских инициатив», гл. 3 «Роль Общественной палаты Кировской области в развитии институтов гражданского общества».

II. «Характеристика некоммерческого сектора». Включает главы: гл. 1 «Роль и место некоммерческих организаций и общественных объединений», гл. 2 «Гражданская активность и гражданские инициативы в некоммерческом секторе», гл. 3 «Молодежные общественные организации».

III. «Проблемы взаимодействия бизнеса, власти и общества». Включает главы: гл. 1 «Наиболее значимые региональные аспекты взаимодействия власти, общества и бизнеса в Кировской области», гл. 2 «Проблемы развития и особенности взаимодействия малого и среднего бизнеса с властью».

IV. «Публичность и гласность. Роль СМИ в развитии гражданского общества». Включает главы: гл. 1 «Взаимодействие институтов гражданского общества и власти», гл. 2 «Роль СМИ в формировании гражданского общества».

Первый доклад Общественной палаты Кировской области выбран нами не случайно. В отличие от докладов других регионов, его содержание свидетельствует, что произошло всестороннее осознание ситуации: есть ли человеческий ресурс для оценки, взаимодействуют ли все стороны – участники оценки, какова структура гражданского общества, какова роль органов власти и институтов гражданского общества в процессе развития последнего и пр. Уже в I разделе доклада отмечено отсутствие единого подхода к выбору критериев оценки гражданского общества на региональном уровне. Разработчики доклада считают, что в регионе не выработаны механизмы воздействия общества на принимаемые властью решения: «очень малозаметно действенное участие общественности региона в выработке важнейших решений, имеющих значение для населения Кировской области»¹. В докладе описаны все мероприятия и проекты, организованные вновь созданными общественным движениями, в т.ч. студенческие и детские конкурсы проектов гражданских инициатив. Внимание уделено характеристике влияния интернет-

коммуникаций на социальную активность в регионе. Разработчики доклада указывают на наличие противоречий в работе Общественной палаты области, которые в первую очередь вызваны этапом становления самой структуры. Следует отметить важную, на наш взгляд, особенность: уже на начальном этапе организации работы Общественная палата Кировской области утвердила основные направления своей деятельности. Анализ региональной практики организации общественных палат позволяет заключить, что это скорее исключение, нежели правило. Такой внутренний документ позволяет самой палате понять свое место и роль в развитии региональной системы институтов гражданского общества.

В докладе о состоянии гражданского общества в Кировской обл. за 2010 г. достаточно проработана глава о роли и месте некоммерческих организаций и общественных объединений. При этом предлагается своеобразная, как минимум нетипичная, классификация таких организаций и их характеристика:

1) традиционные организации – структуры, выросшие из советского опыта работы общественности, имеющие разветвленную сеть районных, местных отделений;

2) объединения по профилю деятельности для саморегуляции, возникшие на волне рыночных отношений и проводящие работу внутри закрытой профессиональной группы;

3) организации «гражданской позиции», создаваемые гражданами, имеющими четкую позицию по конкретным вопросам общественного устройства;

4) организации людей с общими интересами (хобби);

5) благотворительные организации, решающие проблемы наиболее уязвимых слоев населения;

6) волонтерские (добровольческие) организации;

7) организации, созданные на основе общности экономических, хозяйственных интересов граждан (потребительские кооперативы, садоводческие товарищества, товарищества собственников жилья).

Положительным является тот факт, что итоги работы некоммерческого сектора в Кировской обл. в 2010–2011 гг. подведены с учетом инициированного палатой вопроса представителей общественных

¹ Там же.

организаций. На основе полученных данных выделены негативные и позитивные тенденции в этой сфере. В докладе артикулирована свойственная большинству субъектов федерации, но мало обсуждаемая проблема — локализация общественных организаций в административном центре и крупных городах региона, в результате чего «НКО как инструмент гражданского общества наиболее часто используется городским населением»¹.

Общественная палата Кировской области рассматривает в качестве элемента гражданского общества малое и среднее предпринимательство, давая оценку происходящим в этой сфере событиям на основе данных проведенных в регионе исследований предпринимательского климата. Действенным механизмом взаимодействия власти и гражданского общества названы общественные советы, работа которых анализируется в целях разработки рекомендаций органам власти по организации таких структур. При этом отмечается, что общественные советы в большинстве случаев играют роль «декорации диалога с общественностью и независимыми экспертами» и фактически «сознательно отстранены от реального процесса выработки стратегий развития и приоритетных задач их реализации»². Еще одним элементом гражданского общества выступают средства массовой информации. В Докладе справедливо указывается, что существование независимых СМИ — обязательный атрибут развития гражданского общества, и определяется проблемное поле деятельности региональных и муниципальных СМИ как институтов гражданского общества.

Анализ тенденций развития гражданского общества в Кировской обл. логически завершен выводами, которые определяют направления дальнейшей работы по содействию развитию гражданского общества. Выделим наиболее значимые:

1) необходимо сформировать единую методологическую основу оценки состояния гражданского общества, начиная с определения самого понятия «гражданское общество» и критериев его оценки и заканчивая единой методикой составления ежегодного доклада;

2) необходимо налаживать взаимодей-

ствие власти, общественных организаций и бизнес-сообщества;

3) следует обеспечить реальное влияние общественности на принимаемые публичные решения по социально значимым вопросам;

4) нужно формировать ценности гражданского общества;

5) необходимо обеспечить плодотворное сотрудничество с экспертным сообществом.

Понимая важность содействия развитию гражданских инициатив, разработчики доклада отмечают тот факт, что очень малая часть некоммерческих организаций является площадкой для выражения и продвижения таких инициатив. В целом, подчеркивается неготовность институтов гражданского общества профессионально включиться в процесс модернизации регионального гражданского общества. Несомненным преимуществом анализируемого доклада, помимо резюмирующих выводов, считаем наличие глоссария, с которого начинается доклад: каждый пользователь доклада имеет возможность не только понять терминологию, но и пользоваться ею как официально признаваемой. В глоссарии нет уточнения, какие элементы составляют структуру гражданского общества, но само содержание доклада позволяет их выделить: некоммерческие и иные общественные организации, малое и среднее предпринимательство, гражданские инициативы, волонтерство и добровольчество, СМИ, общественные советы.

Все эти элементы гражданского общества отражены и в докладе за 2011 г., который, на наш взгляд, стал более фрагментарным, поскольку включает 5 разделов и 25 глав³. Исходя из «повестки 2011 года», содержание доклада дополнено анализом протестных настроений в регионе, духовных ценностей, реализации прав человека и ребенка, региональной программы развития институтов гражданского общества. По мнению разработчиков доклада 2011 г., гражданское общество в Кировской обл. активно и эффективно развивается, и все большее число жителей области готовы отстаивать свои позиции. В то же время объективно существуют факторы, негативно влияющие на этот процесс:

¹ Там же.

² Там же.

³ Там же; <http://opko43.ru/documents/reports/1588/>

во-первых, серьезная дифференциация доходов населения, во-вторых, низкая степень доверия граждан к деятельности власти (значительная часть респондентов считают, что «областная и муниципальная власть обслуживают интересы приближенных предпринимательских групп»), в-третьих, низкий уровень социально-политической активности населения возрастной группы старше 35 лет.

В заключение отметим, что в настоящее время сформирован определенный региональный опыт оценки состояния гражданского общества, точнее, его имеет каждый субъект федерации, создавший общественную палату. Проведенное исследование позволило прийти к определенным выводам.

Во-первых, в условиях отсутствия общепринятой методологии оценки состояния гражданского общества региональные общественные палаты реализуют полномочие по разработке доклада о состоянии гражданского общества в субъекте федерации по мере своих представлений о структуре гражданского общества, ориентируясь на логику аналогичных докладов Общественной палаты России. При этом структура регионального доклада зависит от нескольких факторов. Это профессиональный уровень привлеченных для разработки доклада экспертов; представления членов палаты и экспертов о структуре гражданского общества; наличие фактологического (эмпирического) материала для составления доклада. Последнее, в свою очередь, зависит от того, велась ли работа по составлению доклада на протяжении всего года либо материалы набирались в спешном порядке. В первом случае наличествуют данные тематических исследований, проведенных по заказу Общественной палаты, а во втором — источниками информации для доклада станут данные всех доступных исследований, хоть как-то вписывающихся в тематику гражданского общества.

Во-вторых, можно констатировать, что в регионах формируется устойчивое представление о структуре гражданского общества. В докладах четко прослеживаются, как минимум, два аспекта гражданского общества — институционализованные

и неинституционализованные структуры. К первым, которые мы назвали «ядром» гражданского общества, отнесены общественные организации, благотворительность и добровольчество, малое и среднее предпринимательство, СМИ, общественные палаты и общественные советы. Некоторые институты пока расцениваются неоднозначно — это политические партии, товарищества собственников жилья, местное самоуправление. К неинституционализованным элементам гражданского общества, исходя из содержания докладов, можно отнести общественно гражданские инициативы и общественные движения, протестные настроения, интернет-пространство. Во всех региональных докладах картина дополняется так называемыми сопутствующими элементами, вытекающими из «повестки года», а также анализом внешней среды (социальная сфера, экономика, анализ законодательства, соблюдение прав и свобод человека и пр.). Обозначим последние как институциональные условия развития гражданского общества. Итак, в структуру оценки состояния гражданского общества в субъектах федерации входят следующие элементы: институты гражданского общества, неинституционализованные проявления гражданского общества, внешняя среда, или институциональные условия, вопросы «повестки года».

Таким образом, необходимость работы по формированию методики оценки состояния гражданского общества в субъектах РФ как никогда остра. Важно сформировать принимаемое большинством представление о понятии и структуре гражданского общества посредством проведения круглых столов, конференций, рабочих групп, максимально расширив географию мероприятий, поскольку сейчас они носят местнический характер. Региональным общественным палатам можно рекомендовать структуру доклада, как минимум, определить перечень элементов, которые должны обязательно в них отражаться. Это позволит выделить как состояние, так и тенденции развития гражданского общества в регионах. Инициатором, скорее всего, должна стать Общественная палата России.