

Политические процессы и практики

ГЕГЕДЮШ Наталья Сергеевна –

к.соц.н., доцент; доцент кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления им. П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

410031, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25.

gegedush@rambler.ru

ПОДХОДЫ К РАЗВИТИЮ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРАКТИК APPROACHES TO DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS: ANALYSIS OF REGIONAL PRACTICES

Автор статьи исходит из идеи, что характеристика «гражданское» является имманентным свойством общества и каждому государству на конкретном историческом этапе соответствует определенное состояние гражданского общества с присущей ему совокупностью параметров. В Российской Федерации до середины нулевых годов исследованиями гражданского общества занималось в основном научное сообщество. В последние годы содействие развитию институтов гражданского общества обозначено как функция всех уровней публичной власти, вследствие чего стали появляться систематические исследования, инициированные государством.

В статье анализируется опыт нескольких субъектов федерации в сфере содействия развитию институтов гражданского общества. Автор выделяет 2 подхода в региональной практике содействия развитию институтов гражданского общества – программно-целевой и концептуальный, характеризует недостатки и перспективы работы с данным инструментарием и формулирует соответствующие рекомендации органам государственной власти субъектов РФ.

Ключевые слова: институты гражданского общества, целеполагание, прогнозирование, форсайт, программно-целевой подход, концептуальный подход

According to the author, the term «civil» as applied to a society is an immanent feature. Each state on a certain historical stage has a set of parameters that characterize a civil society. In Russia up to mid-2000s researches of civil society were conducted only by scientific community. Recently, the state took over the function of promoting the development of civil society; therefore systematic surveys initiated by the state have taken place.

The article is focused on the experience of several regions of Russia in the field of promotion of civil society institutions development. The author considers two approaches to regional practices of promoting the development of civil society: a target-oriented one and a conceptual one. The author also describes disadvantages and perspectives of these approaches and develops certain recommendations for regional public authorities.

Keywords: civil society institutions, targeting, forecasting, foresight, target-oriented approach, conceptual approach

Современное российское общество все чаще характеризуется как гражданское. Анализ массива дефиниций понятия «гражданское общество» свидетельствует об отсутствии общепринятого подхода к его исследованию как в российской, так и в зарубежной науке. На наш взгляд, характеристика «гражданское» стала имманентным свойством общества с момента формирования первичных форм государственных образований. При этом каждому историческому периоду и системе общественно-политических отношений

соответствует некое состояние гражданского общества с определенным набором параметров. Современный научно-исследовательский дискурс о гражданском обществе, по сути, и есть рассуждения о совокупности таких параметров. Утверждения об отсутствии гражданского общества в России, на наш взгляд, являются политической спекуляцией. На фоне таких заявлений в последние годы отмечается повышение заинтересованности государства в проведении фундаментальных исследований состояния гражданского общества.

С точки зрения менеджмента констатация состояния не вызывает интереса, она должна служить конкретным целям. В идеале цели управления связаны с развитием. Так, П. Друкер в книге «Практика менеджмента» отмечал, что «менеджер не должен лишь адаптироваться к среде или пассивно на нее реагировать; необходимо преобразовывать эту среду в соответствии со своими интересами» [Друкер 2007: 26]. Резюмируя заключение П. Друкера, К.В. Харченко указывает, что ориентироваться управленцу следует не на возможное, а на желаемое [Харченко 2009: 47].

Развитие гражданского общества, коль скоро оно попало в рамки государственной политики, должно вписываться в логику управленческого цикла: «целеполагание — прогнозирование — планирование». Научное видение гражданского общества, на наш взгляд, отражено в аналитических докладах Высшей школы экономики¹, но и они не формируют целостное представление о состоянии гражданского общества в России и о динамике его развития. Сложность исследуемых явлений и процессов привела к тому, что цели политики в сфере содействия развитию институтов гражданского общества на федеральном уровне не определены. Сформулированы приоритеты и направления поддержки со стороны государства лишь в отношении наиболее структурированных элементов гражданского общества: во-первых, социально ориентированного некоммерческого сектора², во-вторых, благотворительности и добровольчества. Складывается странная ситуация, когда государство поддерживает некоммерческий сектор, не имея четкого представления о том, для достижения какого результата тратятся бюджетные средства. Параллельно с этим появляются попытки примене-

ния научного предвидения в отношении развития гражданского общества в России — разработка дорожной карты гражданского общества на основе методов форсайта [Третьяк 2010].

В условиях, когда федеральный уровень испытывает сложности, особый интерес вызывает региональная практика — разработка и осуществление региональных целевых программ. Программно-целевой метод — это хорошо зарекомендовавший себя инструмент публичного управления, применение которого отработано в каждом регионе и муниципалитете. Системное изучение отраслевых программ ряда регионов Приволжского, Центрального, Северо-Западного федеральных округов свидетельствует о положительной динамике в практике применения этого инструмента регионального управления³. В то же время в региональных программах содействия развитию гражданского общества в период с 2010 по 2013 г. можно выделить ряд негативных моментов.

Во-первых, цели, задачи и мероприятия программ не в полной мере соответствуют своему наименованию. Например, название программы заявлено как «Развитие институтов гражданского общества» или «Содействие развитию институтов гражданского общества и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций» (Брянская, Саратовская, Ульяновская обл.). Целью программы в Ульяновской обл. на 2012–2014 гг. является «создание правовых, экономических и организационных условий для дальнейшего становления социально ориентированных некоммерческих организаций и обеспечение их эффективного участия в социально-экономическом развитии региона»⁴.

³ Автором изучены целевые программы Брянской, Кировской, Ленинградской, Пензенской, Саратовской, Самарской, Ульяновской обл., начиная с 2006 г.

⁴ Постановление Правительства Ульяновской области от 29.08.2011 № 42/412-П «Об утверждении областной целевой программы “Содействие развитию институтов гражданского общества и поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Ульяновской области” на 2012–2014 гг. — *Официальный сайт Правительства Ульяновской области*. Доступ: <http://www.ulgov.ru/page/index/permlink/id/8525/> (проверено 27.08.2013).

¹ Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Доступ: <http://grans.hse.ru/>: Аналитические доклады (проверено 11.09.2013).

² Комплекс мер, направленных на увеличение поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций на период до 2018 г. Утв. 10.04.2013 № 1938-П44 заместителем Председателя Правительства РФ О. Голодец. Доступ: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/> (проверено 04.09.2013).

Однако данная цель не отражает такой аспект названия программы, как развитие институтов гражданского общества. Мероприятия программ в описываемых случаях, как правило, ориентированы на поддержку только одного элемента гражданского общества — социально ориентированных некоммерческих организаций (далее — СО НКО). Цель программы не может быть достигнута, поскольку она шире, чем запланированный спектр мероприятий.

Рассмотрим пример Брянской обл.¹ Программа на 2011–2013 г. имеет целью «обеспечение условий для решения актуальных социальных проблем, повышения доступности предоставляемых гражданам социальных услуг путем предоставления поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» и содержит 3 задачи, связанные только с деятельностью СО НКО. Цель программы уже наименования, задачи сведены только к поддержке некоммерческого сектора, все мероприятия программы касаются работы с некоммерческими организациями.

Следует отметить, что Министерство внутренней политики Ульяновской области как государственный заказчик и разработчик программы развития гражданского общества² закрепило в содержании последней собственное определение понятия «институты гражданского общества». Это некоммерческие негосударственные организации, перечень которых имеет закрытый характер (общественные объединения, профессиональные союзы, региональные конфессии, национально-культурные

автономии). Данное обстоятельство является обоснованием узкого подхода к формулировке цели и мероприятий программы, но оно не вписывается в терминологию научного обеспечения содействия развитию гражданского общества, в рамках которого институты гражданского общества трактуются значительно шире.

Поддержка некоммерческого сектора — это то, что лежит на поверхности, что не требует глубоких размышлений о перспективах развития гражданского общества в регионе и механизмах, обеспечивающих это развитие. На наш взгляд, это путь наименьшего сопротивления. Данное обстоятельство наводит на мысль, что реализация политики содействия развитию гражданского общества в регионах идет по накатанному пути. Речь идет о государственных гарантиях ежегодной (вплоть до 2016 г.) финансовой, правовой и информационной поддержки «третьего сектора» посредством выделения на конкурсной основе федеральных субсидий социально ориентированным организациям. Установив такие гарантии, федеральный центр дал регионам юридические основания сузить работу по содействию развитию гражданского общества до поддержки организаций некоммерческого сектора.

Вторым моментом в содержании анализируемых программ, требующим особого внимания, является формулировка целей. Она часто громоздка и содержит уточнения способов их достижения, что изначально сужает вариативность используемого инструментария.

Третьей проблемой являются методологически неверные формулировки мероприятий программ, целевых показателей эффективности и ожидаемых конечных результатов. Мероприятие представляет собой конкретное действие или несколько увязанных между собой действий органа власти в отношении определенного объекта, т.е. содержание работ органа власти должно быть очевидным и понятным. У мероприятия должен быть конкретный, поддающийся измерению или объективной оценке результат. Исходя из этого, можно дать рекомендации об отказе от формулировок мероприятий типа «оказание содействия» или «создание условий». Такие формулировки более типичны для задач

¹ Постановление администрации Брянской области от 24.10.2011 № 964 «Об утверждении программы “Содействие развитию институтов гражданского общества и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Брянской области в 2011–2013 гг.”». — *Официальный сайт администрации Брянской области*. Доступ: <http://www.bryanskobl.ru/region/law/view.php?id=9120&type=1> (проверено 29.08.2013).

² Постановление Правительства Ульяновской области от 29.08.2011 № 42/412-П «Об утверждении областной целевой программы “Содействие развитию институтов гражданского общества и поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Ульяновской области” на 2012–2014 гг. — *Официальный сайт Правительства Ульяновской области*. Доступ: <http://www.ulgov.ru/page/index/permlink/id/8525/> (проверено 29.08.2013).

С другой стороны, очевидны трудности с измерением степени выполнения программы. При оценке их выполнения возникает закономерный вопрос: что в этом случае считать результатом мероприятия, и будет ли сформулированный результат мероприятием? К примеру, выполнение такого мероприятия, как «оказание содействия НКО по организации и проведению мероприятий, направленных на нравственное и патриотическое воспитание населения», в Пензенской области предлагается оценить через следующий показатель результата: «проведение на территории области мероприятий с охватом участников не менее 150 чел. ежегодно». Но показатель, во-первых, не свидетельствует о работе органа власти в части содействия организации таких мероприятий, т.к. некоммерческие организации в силах самостоятельно обеспечить проведение мероприятий с означенным охватом участников, во-вторых, не отражает степени влияния органа власти на формирование чувства патриотизма.

В настоящее время органы власти субъектов России все чаще заявляют о реализации такого направления политики, как содействие развитию гражданского общества. Однако оно не является приоритетом регионального развития. Более того, наличие в стратегиях и программах среднесрочного и долгосрочного социально-экономического развития регионов раздела или пункта, касающегося развития гражданского общества или прогнозирующего его, не является обязательным. Это происходит на фоне признания гражданского общества фундаментом общественно-политической стабильности в субъектах России.

Сложившаяся ситуация позволяет заключить, что региональные власти не занимаются прогнозированием развития гражданского общества на системной основе. Фактически проводимую в регионах систему мероприятий можно считать реакцией на запросы федерального центра, с одной стороны, и запросы самого гражданского общества — с другой. В то же время необходимость использования новых подходов в работе с институтами гражданского общества для некоторых субъектов федерации становится насущной потребностью.

В качестве альтернативной схемы содействия развитию институтов гражданского общества применяется концептуальный подход — разработка региональных концепций содействия развитию институтов гражданского общества. Концепция отраслевой государственной политики представляет собой методологический инструмент, позволяющий осознать ситуацию в регулируемой сфере общественных отношений, сформулировать цели, задачи и направления деятельности органов власти и иных участников. Концепция содействия развитию институтов гражданского общества в субъекте РФ позволит осознать его необходимость и вектор перемен и найти компромисс между интересами различных субъектов общественных отношений — граждан, институтов гражданского общества, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Приведем попытку сравнительного анализа концепций содействия развитию институтов гражданского общества в Вологодской обл.¹ и в Республике Удмуртия². Концепция Вологодской обл. — более рамочный, или общий документ. Здесь отражено состояние гражданского общества, обозначены цель, задачи, направления деятельности и их содержание, принципы реализации государственной политики содействия развитию институтов гражданского общества. Однако концепция не содержит описание организационных, правовых, финансовых механизмов ее реализации.

Концепция Удмуртской Республики раскрывает основные понятия, используемые в документе, и механизмы реализации последнего: республиканские, городские, районные общественные слушания; совещания; рабочие и экспертные группы и комиссии; общественные советы различного функционального назначения при отраслевых подразделе-

¹ Постановление Правительства Вологодской области от 27.12.2011 № 1691 «О концепции содействия развитию институтов гражданского общества в Вологодской области». 2012. — *Красный Север*, № 1. 3 янв.

² Концепция содействия развитию институтов гражданского общества в Удмуртской Республике. Доступ: http://www.udmurt.ru/region/society/sovets/?ELEMENT_ID=3901 (проверено 01.09.2013).

ниях органов государственной власти и органов местного самоуправления и пр.

В контексте модернизации социально-экономических и общественно-политических отношений роль институтов гражданского общества в современной России довольно высока. Необходимость содействовать их развитию очевидна. Использование программно-целевого подхода в силу различных причин не дает желаемого результата. Разработка и согласование Концепции государственной поли-

тики содействия развитию институтов гражданского общества в субъекте РФ как договора общественного согласия позволит найти точки соприкосновения разных групп интересов, предопределил формирование новой системы отношений между всеми заинтересованными субъектами-участниками. Все это дает основание рассматривать региональные концепции содействия развитию институтов гражданского общества как перспективный и эффективный управленческий подход.

Литература

Друкер П. 2007. *Практика менеджмента*. СПб. : Вильямс, 400 с.

Третьяк В.П. 2010. Форсайт и развитие гражданского общества. — *Экономические стратегии*, № 9.

Харченко К.В. 2009. *Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии*: учебное пособие. Белгород: Обл. типография, 304 с.

УДК 94:353.2 (571.1)

ШИРКО Татьяна Ивановна –

*к.и.н., доцент Института социально-гуманитарных технологий Национального исследовательского Томского политехнического университета,
634050, Россия, г. Томск, пр-кт Ленина, 30.
strelk-s@mail.ru*

СТАНОВЛЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ в 1990-х гг. (на примере Кемеровской, Новосибирской и Томской областей)

THE FORMATION OF EXECUTIVE POWER IN RUSSIA'S REGIONS IN 1990s (on the example of Kemerovo, Novosibirsk, Tomsk regions)

В статье анализируется исторический опыт формирования региональной исполнительной власти в 90-х гг. XX в. на примере Кемеровской, Новосибирской и Томской обл. В первый период (1990–1993 гг.) организация исполнительных органов власти осуществлялась на основе принципов полновластия Советов и разделения властей в контексте перераспределения полномочий между ветвями власти. Во второй период (1993–2000 гг.) основой формирования исполнительной власти регионов стали принципы разделения властей и предметов ведения между центром и регионами. К концу 90-х гг. прослеживается тенденция к централизации управленческой деятельности в регионах.

Ключевые слова: исполнительная власть, система управления, разделение властей, централизация

The article analyzes the historical experience of forming regional executive authority in the 1990s on the example of Kemerovo, Novosibirsk and Tomsk regions. In the first period (1990–1993) organization of executive power was realized on the base of principles of the Soviets sovereignty and the separation of powers in the context