

Гегедюш Н.С.

## Механизмы содействия развитию институтов гражданского общества в субъектах Российской Федерации

Одним из приоритетов государственной политики России на долгосрочную перспективу является развитие институтов гражданского общества. Данный приоритет закреплен распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»<sup>1</sup>. В целом в документах среднесрочного планирования, которые принимались с 2003 г., раздел «Развитие гражданского общества» являлся неотъемлемым элементом, но, скорее, имел рамочный характер. Более четкие цели и задачи, а также обеспечивающие их достижение мероприятия, были установлены Распоряжением Правительства от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации на 2006–2010 гг.». Данный документ имеет раздел «Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества», включающий следующие механизмы:

- создание действенных каналов влияния гражданского общества на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти;
- проведение публичных обсуждений и подготавливаемых решений;
- проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;
- включение представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;
- создание и деятельность при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества<sup>2</sup>.

В рамках реализации административной реформы развитие институтов гражданского общества включено в состав задач деятельности Министерства экономического развития России, согласно Докладу о результатах и основных

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

направлениях деятельности МЭР<sup>3</sup>. На наш взгляд, методологически более верно говорить не о развитии институтов гражданского общества как о задаче государства и, соответственно, органов государственной власти, а о содействии развитию этих институтов. Органы государственной власти и органы местного самоуправления должны обеспечивать такую работу. Рассматриваемая функция масштабна, и ее реализация обеспечивается посредством осуществления целого спектра задач. Например, таких, как обеспечение условий для проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти, обеспечение участия социально ориентированных некоммерческих организаций в разработке и реализации актуальных вопросов социально-экономического и общественно-политического развития страны и пр.

Достижение намеченных долгосрочных целей развития России сопряжено с поиском механизмов их реализации, оптимальных и адекватных сложившимся условиям. В отношении процесса содействия развитию институтов гражданского общества можно выделить традиционные для системы публичного управления механизмы, а именно: правовые, организационные, финансово-экономические, информационно-коммуникационные. Действия федеральной власти в анализируемой области носят, на наш взгляд, фрагментарный характер. Это выражается в недостатке системности реализуемых мер, отсутствии конечных оценочных показателей деятельности государства в этой сфере. Стоит отметить, что при наличии целого ряда нормативных правовых актов, регулирующих содействие развитию институтов гражданского общества, нет единого концептуального документа, который бы задавал границы вмешательства органов власти в деятельность функционирующих и формирующихся институтов гражданского общества.

Согласно классическим канонам существования федеративного государства, федеральная и региональная власти должны работать в тандеме, четко понимая границы своих полномочий. На сегодняшний день мы видим, что в большинстве случаев субъекты Российской Федерации копируют практики и механизмы работы федеральной власти, не адаптируя их к региональным условиям. Обеспечить «условное» единообразие и избежать дифференциации регионов еще и в вопросах развитости институтов гражданского общества, по нашему мнению, может разработка и реализация «Концепции государственной политики содействия развитию институтов

---

<sup>3</sup> Содействие развитию институтов гражданского общества.  
URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/publicsociety/>

гражданского общества в Российской Федерации». Субъект федерации вправе разрабатывать и реализовывать такой документ, действующий на его территории, но используют такую возможность немногие регионы. Рассмотрим их опыт содействия развитию институтов гражданского общества.

Анализ официальных сайтов субъектов Российской Федерации свидетельствует, что содействие развитию институтов гражданского общества осуществляется посредством программно-целевого подхода, т.е. разработки и реализации региональных целевых программ, как правило, одноименных по названию. Например, целью областной программы «Содействие развитию институтов гражданского общества и поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Ульяновской области» на 2012–2014 гг. является создание правовых, экономических и организационных условий для дальнейшего становления социально ориентированных некоммерческих организаций (НКО) и обеспечение их эффективного участия в социально-экономическом развитии региона. Отметим, что целью реализованной в 2009–2011 гг. аналогичной программы было создание дополнительных условий для развития институтов гражданского общества и повышения гражданской активности жителей Ульяновской области. В ней были четко сформулированы задачи, а в 2012–2014 гг. – нет. В анализируемых программах произошли изменения организационных основ. Так, в 2009 г. разработчиком программы была специально сформированная рабочая группа. Государственными заказчиками выступали Министерство образования Ульяновской области, Департамент культуры и архивного дела, Департамент массовых коммуникаций и Департамент социальной защиты населения, государственным заказчиком-координатором являлся Департамент социальной защиты населения. В 2012 г. государственным заказчиком и разработчиком программы был Министерство внутренней политики Ульяновской области<sup>4</sup>. Как видим, сейчас в регионе функционирует отраслевой орган управления в сфере содействия развитию институтов гражданского общества. Интересным представляется формулирование в содержании целевой программы понятийного аппарата, а именно таких понятий как гражданское общество, его институты, социальное партнерство и пр. С одной стороны, опыт положительный, так как четкое определение процессов и отношений, на которые направлена деятельность, обеспечивает однообразие в их понимании, это первый шаг на пути повышения эффективности реализации программы. С другой стороны, разработки задали некие границы, поскольку к

---

<sup>4</sup> Раздел «Гражданское общество» официального сайта Ульяновской области. URL: <http://ulgov.ru/society/>

институтам гражданского общества отнесены только некоммерческие негосударственные организации, а к ним, в свою очередь, профессиональные союзы, религиозные организации, национально-культурные автономии. Более того, развитие гражданского общества трактуется в содержании программы как политическое, экономическое и социальное содействие общественным и иным некоммерческим объединениям со стороны органов государственной власти с целью становления и укрепления демократических институтов, межэтнической стабильности, развития гражданского диалога<sup>5</sup>. С точки зрения реализации программы это означает, что никаких иных институтов гражданского общества в рамках программы не планируется развивать. В итоге можно говорить о локальном характере целевой программы в Ульяновской области.

В Ленинградской области реализуется «Концепция содействия развитию институтов гражданского общества и защиты прав человека» в целях: 1. создания условий для развития институтов гражданского общества в регионе; 2. создания условий для обеспечения защиты прав и свобод человека в регионе; 3. повышения эффективности стратегического планирования социально-экономического развития области путем активизации взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества. Региональная концепция в Ленинградской области содержит направления государственной политики в рассматриваемой сфере: во-первых, это разработка нормативных правовых актов, во-вторых, создание условий для повышения эффективности деятельности некоммерческих организаций; в-третьих, формирование позитивной информационной среды для поддержки и популяризации работы НКО<sup>6</sup>. Как видим, региональная политика содействия развитию институтов гражданского общества в Ленинградской области реализуется посредством следующих механизмов: правовых, организационных, финансовых, информационных.

В условиях существования нормативной базы, регулирующей деятельность общественных организаций, правовые механизмы включают разработку проектов правовых актов, которые устанавливают: правила предоставления грантов для НКО, порядок участия институтов гражданского общества в подготовке и общественной экспертизе докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, создание реестра НКО Ленинградской области. Организационные механизмы включают учреждение координационного центра,

---

<sup>5</sup> Раздел «Гражданское общество» официального сайта Ульяновской области. URL: <http://ulgov.ru/society/>

<sup>6</sup> Раздел «Гражданское общество» официального сайта Ленинградской области. URL: <http://www.lenobl.ru/social/citizen>

разработку и реализацию обучающих программ: в области эффективного управления НКО; взаимодействия власти, бизнеса и общества; развития благотворительности и волонтерства. Мероприятия, согласно Концепции, ориентированы и на международное сотрудничество институтов гражданского общества области. Развитие информационного пространства в некоммерческом секторе Ленинградской области включает организацию и освещение деятельности общественных совещательных органов при органах государственной власти.

Целью реализации программы Брянской области «Содействие развитию институтов гражданского общества и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в 2011–2013 гг.» является обеспечение условий для решения актуальных социальных проблем, повышения доступности предоставляемых гражданам социальных услуг<sup>7</sup>. Интересным представляются организационные основы. Заказчиком программы выступает администрация области; разработчиками – Комитет по делам семьи, охране материнства и детства, демографии, Информационно-аналитическое управление, Управление социальной защиты населения, Комитет по молодежной политике, физкультуре и спорту, Антинаркотическая комиссия (по согласованию). Исполнителями областной программы являются: Комитет по делам семьи, охране материнства и детства, демографии, Информационно-аналитическое управление, Управление социальной защиты населения, Комитет по молодежной политике, физкультуре и спорту; управление культуры; Управление региональной безопасности, аппарат Антинаркотической комиссии (по согласованию). Таким образом, отраслевого органа управления в сфере содействия развитию институтов гражданского общества в Брянской области, как и в большинстве субъектов Российской Федерации, нет.

В ряде регионов, помимо подготовки целевых программ в сфере исследования, имеется опыт разработки региональных концепций содействия развитию институтов гражданского общества. Ленинградская область характеризовалась выше, посмотрим на иные субъекты Федерации. Аналогичная концепция утверждена Постановлением Правительства Вологодской области от 27 декабря 2011 г. № 1691. Основными целями ее реализации являются: 1. создание условий для развития институтов гражданского общества в регионе; 2. повышение эффективности стратегического планирования социально-экономического развития области путем активизации взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества; 3. укрепление

---

<sup>7</sup> URL: <http://www.bryanskobl.ru/region/law/view.php?id=9120&type=1>

принципов социального партнерства, повышение социальной ответственности органов исполнительной государственной власти, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества; 4. совершенствование демократических форм управления, укрепление доверия граждан к органам исполнительной государственной власти; 5. обеспечение социальной и политической стабильности на территории области<sup>8</sup>.

Указанная концепция определяет базовые направления, содержательная сторона которых раскрывается в следующем. Во-первых, это государственная помощь объединениям и социально ориентированным некоммерческим организациям, т.е. оказание последним финансовой, имущественной и информационной поддержки, а также содействие распространению лучших практик НКО по решению вопросов социального характера. Во-вторых, это содействие развитию благотворительной деятельности и добровольчества, а именно: содействие организации и деятельности структур поддержки добровольчества и добровольческих инициатив; создание механизмов, стимулирующих к участию в благотворительных акциях и поддержке добровольчества; развитие форм морального поощрения; популяризация благотворительной и добровольческой деятельности.

В-третьих, развитие системы гражданского участия в решении задач социально-экономического развития области предполагает: а) создание и расширение деятельности общественных советов при органах исполнительной государственной власти; б) введение мониторинга предложений общественных советов и объема их реализации; в) внедрение механизмов общественных слушаний и общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов; г) совершенствование механизмов взаимодействия органов исполнительной государственной власти и общественной палаты области; д) разработку и реализацию принципов отчетности органов исполнительной государственной власти перед общественностью; е) привлечение институтов гражданского общества к участию в реализации государственной национальной политики; ж) стимулирование и развитие новых форм самоорганизации граждан в целях решения вопросов местного значения<sup>9</sup>.

Четвертым направлением концепции содействия развитию институтов гражданского общества в Вологодской области определена поддержка развития информационного пространства в некоммерческом секторе. Реализация последнего включает освещение деятельности общественных совещательных органов при

---

<sup>8</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 27.12.2011 № 1691 // Красный Север. 2012. 3 января. № 1.

<sup>9</sup> Там же.

областных органах исполнительной государственной власти, информационную поддержку общественным объединениям, благотворительной и добровольческой деятельности, социально ориентированным некоммерческим организациям, в том числе путем развития информационной системы «Общественные ресурсы Вологодской области», помощь в создании и реализации проектов социально ответственной рекламы на территории области.

Последнее направление данной концепции сопряжено с расширением международного и межрегионального сотрудничества. Содержанием направления является проведение и участие в международных и межрегиональных мероприятиях, конференциях и семинарах, включению некоммерческого сектора в сетевые формы сотрудничества, а также разработка и заключение соглашений о взаимодействии в сфере развития институтов гражданского общества.

В целом проанализированная концепция является рамочным документом, в котором не определены организационные, правовые, финансовые основы ее реализации.

Концепция содействия развитию институтов гражданского общества разработана и в Удмуртской Республике. Документ содержит оценку состояния институтов гражданского общества в регионе, определяет основные цели и направления взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества. Достоинством в этом случае считаем четкое установление основных понятий, в первую очередь, термина «гражданское общество» как совокупности существующих независимо от органов государственной власти общественных институтов, позволяющих обществу развивать экономические, культурные, политические и иные права его членов<sup>10</sup>. Как отмечено в концепции, основными механизмами ее реализации могут быть: республиканские, городские, районные общественные слушания; совещания; рабочие и экспертные группы и комиссии; общественные советы различного функционального назначения при отраслевых подразделениях органов государственной власти и органов местного самоуправления и пр. В Удмуртской Республике сформировано ведомство, наделенное полномочиями в сфере содействия развитию гражданского общества – это Управление по внутренней политике Администрации Президента и Правительства республики.

В контексте модернизации социально-экономических и общественно-политических отношений роль институтов гражданского общества в современной

---

<sup>10</sup> Совет по развитию гражданского общества. URL: [http://www.udmurt.ru/region/society/sovets/?ELEMENT\\_ID=3901](http://www.udmurt.ru/region/society/sovets/?ELEMENT_ID=3901)

России довольно высока. Необходимость их поддержки очевидна. В то же время в большинстве субъектов Российской Федерации не разработана концепция содействия развитию институтов гражданского общества. Деятельность органов власти в этой сфере осуществляется по следующим трем направлениям: 1. программно-целевой подход; 2. создание условий для формирования и функционирования региональной общественной палаты; 3. привлечение социально ориентированных некоммерческих организаций к реализации социальной политики региона. Соответственно, органы государственной власти субъектов федерации используют правовые, организационные, финансовые, информационные механизмы, при этом их действия носят фрагментарный характер. Во многих регионах не сформированы отраслевые органы управления в сфере содействия развитию институтов гражданского общества. Часть полномочий, а именно поддержка социально ориентированных НКО, осуществляется региональным министерством экономического развития, часть – общественной палатой региона. Содействие развитию институтов гражданского общества в регионах, скорее, исключение из правил, чем устоявшаяся практика. На наш взгляд, наиболее удачным является вариант, когда в субъекте федерации разработана обозначенная концепция и ее реализация осуществляется, в первую очередь, посредством разработки и воплощения на практике целевых программ. Целостность региональной политики в рассматриваемой сфере должны придать правовые основы, т.е. постоянное приведение региональных правовых актов в соответствие с меняющимися условиями, и организационные основы, т.е. четкое определение полномочий органов власти. В сложившейся ситуации актуальность разработки концепции содействия развитию институтов гражданского общества в России все более очевидна.

***Список литературы:***

1. Официальный сайт Брянской области. URL: [www.bryanskobl.ru](http://www.bryanskobl.ru)
2. Постановление Администрации Брянской области от 24 октября 2011 года № 964 «Об утверждении программы «Содействие развитию институтов гражданского общества и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в 2011–2013 гг.». URL: <http://www.bryanskobl.ru/region/law/view.php?id=9120&type=1>
3. Постановление Правительства Вологодской области от 27 декабря 2011 г. № 1691 «О Концепции содействия развитию институтов гражданского общества в Вологодской области» // Красный Север. 2012. 3 января.



4. Потехин В. Развитие взаимодействия государства и гражданского общества как условие модернизации управленческой деятельности // Власть. 2010. №8. С.59–64.
5. Раздел «Гражданское общество» официального сайта Ленинградской области. URL: <http://www.lenobl.ru/social/citizen>
6. Раздел «Гражданское общество» официального сайта Ульяновской области. URL: <http://ulgov.ru/society/>
7. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. т. 4720.
9. Совет по содействию институтам гражданского общества в Удмуртской Республики. URL: [http://www.udmurt.ru/region/society/sovet/?ELEMENT\\_ID=3901](http://www.udmurt.ru/region/society/sovet/?ELEMENT_ID=3901)