



ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА КАК СУБЪЕКТА СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОГО РЕГИОНА

С.Н. НАГАЕВА

*Хакасский государственный
университет им. Н.Ф. Катаева*

*e-mail:
nagaeva-svetlana@rambler.ru*

Участие гражданского общества в реализации социальной политики региона имеет большое значение как для государственной власти, так и для региональных сообществ и обуславливается необходимостью процесса демократического реформирования современной России. В работе рассматриваются проблемы и определяются перспективы гражданского общества как субъекта социальной политики региона.

Ключевые слова: гражданское общество, регион, социальная политика, гражданское участие.

В свете продолжающихся демократических преобразований в Российской Федерации модель гражданского общества стала приобретать реальные очертания. Учитывая своеобразие российской действительности, многоукладность форм хозяйствования, протяжённость территории, полиэтничность и поликультурность российского государства, анализировать гражданское общество в масштабах всей страны без учёта региональных особенностей крайне затруднительно. Вопрос о необходимости изучения проблематики гражданского общества в региональном аспекте сохраняет свою актуальность, так как интеграция теоретико-методологических разработок гражданского общества в практику социально – политического развития регионов Российской Федерации проходит, на наш взгляд, не достаточно интенсивно, что негативно сказывается на успешности проводимых реформ.

Интерес к социальной политике как научному направлению возник сравнительно недавно в отечественной политической науке. Социальная политика рассматривается как один из основных видов политики, конкретных действий, осуществляемых как на государственном, так и на внесударственном уровне, государственными и внесударственными организациями¹. Современная социальная политика это сложный двухсторонний процесс, который должен обеспечиваться, с одной стороны, деятельностью органов государственной и муниципальной власти, а с другой, необходимой поддержкой гражданского общества.

Тенденция развития современного российского государства направлена на расширение полномочий субъектов Федерации в обеспечении жизнедеятельности регионального сообщества. Поэтому на региональные и местные власти ложится большой груз ответственности перед населением преимущественно в области социальной политики.

Социальная политика должна быть ориентирована на максимальный учет специфических региональных факторов протекания социальных процессов. В условиях переходного периода важнейшими направлениями социальной политики региона являются²:

- поддержка социально незащищенных категорий населения;
- поддержка семьи, материнства, отцовства и детства;
- борьба с безработицей, обеспечение трудовой занятости населения, выплата пособий по безработице;

¹ Григорьева И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. СПб., 1998. С. 125.

² Данилина В.М. Сущность и содержание региональной социальной политики. М., 1999. С. 32.



- обеспечение политики социального страхования, установление минимальной заработной платы;
- развитие образования, охрана здоровья, окружающей среды и др.

Исходным пунктом в процессе формирования социальной политики в регионе являются потребности населения. Социальная политика строится исходя из региональных интересов. Именно поэтому соответствие ее структурных элементов интересам населения региона является главным условием эффективности.

Одним из путей решения социальных проблем в регионе является привлечение институтов гражданского общества к совместному сотрудничеству с органами региональной и муниципальной власти. Мы разделяем позиции тех авторов, которые рассматривают гражданское общество, не только как сферу частных интересов граждан, но и как политическое образование. Гражданское общество представляется сложным явлением общественной жизни, поэтому сводить его содержание к негосударственной и неполитической сфере общества не совсем правомерно.

Современные подходы к изучению гражданского общества как политического явления условно можно подразделить на институциональные и антропологические. Исследованием гражданского общества в аспекте политического измерения и институционального подхода занимаются И.Ф. Ярулин, А.С. Перегудов, А.С. Батанов³ – эти авторы не отвергают политичность гражданского общества и наряду с гражданскими структурами включают в него и политические институты.

Особое место среди политических интерпретаций гражданского общества занимает антропологический подход, который разрабатывается основателем отечественной политико-антропологической школы профессором Ю.С. Коноплиным.

В совместной монографии автора данной статьи с Ю.С. Коноплиным, предложено определение гражданского общества как «политико-публичной формы человеческого бытия, как сообщества граждан, в рамках которого каждый индивид – актер, заинтересованный в обеспечении достойной жизни для себя и других, осуществляет политическую активность, реализуя свои интересы и удовлетворяя естественную потребность в общении, достигает общее благо»⁴.

Исходя из данного понимания гражданского общества, можно сделать вывод, что цели гражданского общества и социальной политики совпадают – обеспечение благополучия граждан, достижение блага, поэтому они выступают субъектами одного процесса.

В рамках политико-антропологического подхода главным элементом гражданского общества объявляется политически активный гражданин с его естественными потребностями и интересами. Составляющими частями (элементами) структуры гражданского общества выступают различные общности и объединения людей и устойчивые взаимосвязи (отношения) между ними.

Рассматривая гражданское общество как сложное комплексное явление общественно – политической жизни, необходимо в его структуру включать и институциональные и внеинституциональные элементы. В настоящее время сложились и действуют в России и непосредственно задействованы в социальной политике следующие элементы гражданского общества.

Общественные объединения – добровольные, самоуправляемые, некоммерческие формирования, созданные по инициативе граждан, объединившихся на основе

³ Ярулин И.Ф. Основания гражданского общества. Хабаровск, 1998.; Перегудов С.П. Гражданское общество в политическом измерении // МЭиМО. 1995. № 12; Батанов А.С. и др. Роль институтов гражданского общества и потенциала человеческой личности как возрастающий фактор ускорения социально – экономического развития России. М., 2005.

⁴ Коноплин Ю.С., Нагаева С.К. Гражданское общество в политическом измерении (антропологический подход). Монография. М., 2008. С. 51.



общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения⁵.

Организационно-правовые формы общественных объединений:

1. Общественная организация – основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

2. Общественное движение – состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

3. Общественный фонд – один из видов некоммерческих фондов, представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели.

4. Общественное учреждение – не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения.

5. Орган общественной самодеятельности – не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

6. Политическая партия – особая общественная организация (объединение), непосредственно ставящая перед собой задачи овладеть государственной властью, удержать ее в своих руках, использовать государственный аппарат для реализации объявленных перед выборами программ.

Таким образом, рассмотрев законодательно определённые понятия и формы общественных объединений можно отметить, что цель их создания связана с решением социальных проблем граждан, это обуславливает их роль в социально – политическом процессе региона.

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и – в этом качестве – составной частью гражданского общества. На практике местное самоуправление как институт гражданского общества воплощается в деятельности территориального общественного самоуправления. Эта форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления является наиболее приближенным к населению звеном в системе местного самоуправления. Территориальные общественные самоуправления осуществляют хозяйственную деятельность различного характера, в том числе, занимаются благоустройством территории, удовлетворением социально-бытовых потребностей граждан, являются самыми ближайшими и надежными партнерами органов власти в решении вопросов местной жизни.

Социально-политическая деятельность местных органов власти осложняется недостаточным финансированием данной сферы и не четко определённым кругом полномочий в области социальной поддержки населения.

Независимые средства массовой информации и коммуникации являются решающей силой в освещении социальных проблем и их решении. Применяя опосредованные методы в достижении своих целей, средства массовой информации, акцентируют наше внимание и внимание власти на конкретных проблемах, тем самым способствуют их решению. Однако, анализ региональных средств массовой инфор-

⁵ Об общественных объединениях [Электронный ресурс]. Режим доступа: Федеральный закон Российской Федерации от 19 мая 1995. Доступ из справ.- правовой системы «Консультант Плюс».



мации свидетельствует скорее о том, что они, как правило, находятся под контролем региональной власти и в меньшей степени выполняют роль независимого института гражданского общества актуализирующего проблемы и интересы рядовых граждан в политико-публичной сфере.

Актор – политически активный гражданин. В гражданском обществе отводится особая роль отдельному человеку – первичному субъекту политического процесса. Гражданское общество – это саморазвивающаяся и самоуправляемая система, поэтому индивиды, объединяясь в различные организации, устанавливая между собой разнообразные отношения и реализуя свои порой противоположные интересы, тем самым обеспечивают гармоничное, целенаправленное развитие общества в целом. Проявляется деятельность актора в реализации различных форм гражданского участия: гражданская экспертиза, гражданская инициатива, гражданский контроль, правовая помощь, деятельность общественных приемных и консультаций, общественные обсуждения, публичные слушания, общественные советы при органах власти и ее структурах и др.

Среди приоритетных форм гражданского участия выделяют: гражданскую экспертизу, гражданские инициативы, гражданский форум, публичные слушания. Рассмотрим наиболее распространённые в сфере социальной политики формы гражданского участия.

Одной из важнейших форм гражданского участия являются разнообразные гражданские инициативы. Гражданские инициативы – «форма локальной, чаще всего ограниченной по целям и времени деятельности, спонтанной коллективной самоорганизации граждан для взаимопомощи или защиты своих интересов от ущемляющих их решений властей и администрации в политической и экономической областях»⁶.

Обычно гражданские инициативы представлены инициативными группами, рабочими кружками, гражданскими комитетами, гражданскими акциями, занимающимися проблемами жилья, образования и воспитания, транспорта, городского развития, культуры, молодежи, маргинальных групп, экологии и т.д. Они основаны на личных контактах, полной добровольности и свободе участия.

В социальной политике региона именно гражданские инициативы являются индикаторами назревших изменений и надёжными помощниками в решении социальных задач.

Публичные слушания – эта форма заключается в реализации прав граждан на участие в принятии решений органами государственной власти субъекта Российской Федерации посредством проведения собрания для публичного обсуждения проектов решений, принятых решений и результатов деятельности органов власти, приоритетов государственной политики и других общественно значимых вопросов. Данная форма требует наличия у граждан компетенций в области юриспруденции, поэтому реализуется не достаточно успешно в российской действительности.

Одной из форм гражданского участия выступает гражданская экспертиза. Под гражданской экспертизой проектов нормативных правовых актов понимается «независимая аргументированная оценка документа, разработанного или принятого органом власти, проводимая гражданами и направленная на установление соответствия предлагаемого решения интересам граждан»⁷. Данная форма переживает те же трудности, что и предыдущая. Хотя в будущем появление института общественных защитников возможно будет способствовать её повсеместному развитию как института гражданского общества и социальной политики.

В целях обеспечения участия граждан и их представителей в обсуждении задач стратегического развития субъекта Российской Федерации проводятся гражданские форумы. Гражданский форум является формой обязательного взаимодействия

⁶ Социологическая энциклопедия: В 2 т. Т. 2 / Национальный общественно-науч. фонд / Руководитель научного проекта Г.Ю. Семигин; главный редактор В.Н. Иванов. М., 2003. С. 456.

⁷ Беляева Н.Ю. Гражданская экспертиза как форма гражданского участия. М., 2001. С. 95.



гражданского общества и органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Гражданский мониторинг – форма гражданского участия, которая заключается в оценке результативности деятельности органов власти и эффективности осуществления принятых ими решений, проводимая по инициативе граждан или объединений граждан путем периодического сбора и анализа информации, находящейся в открытом доступе.

Рассмотренные формы гражданского участия требуют не только консолидации гражданских сил, но определённых навыков и традиций участия. Важно отметить при этом, что наряду с реальными формами гражданского участия, позволяющими говорить о гражданском контроле и партнерстве (общественные и экспертные советы, совместные рабочие группы и т.д.), власти зачастую прибегают к имитации гражданского участия, либо, в лучшем случае, к информированию граждан.

Изложенная структура гражданского общества носит условный характер. В действительности названные элементы, отражающие сферы жизнедеятельности общества, тесно взаимосвязаны и взаимопроникаемы. В целом, рассмотренные элементы гражданского общества, наиболее активно включаются в социально-политические преобразования, как на федеральном, так на региональном и местном уровнях.

Перспективы развития гражданского общества как субъекта социальной политики в регионе не вызывают сомнений. Выступая равным партнёром с органами региональной и муниципальной власти в решении социальных проблем населения институты гражданского общества можно привлекать для совместного определения приоритетов регионального социально-политического развития, поиска дополнительных ресурсов в реализации социально-политических программ, решения и реализации социально-политических задач в условиях муниципалитетов. Развитие форм гражданского участия будет способствовать реализации инновационных подходов в социальной политике региона.

Анализ региональной практики Российской Федерации показывает, что имеется опыт привлечения институтов гражданского общества в реализацию социальной политики в ряде субъектов федерации. Рассмотрим примеры участия институтов гражданского общества в регионах Российской Федерации на примере Сибирского федерального округа.

По итогам 2008 года в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа зарегистрировано⁸ 25586 некоммерческих организаций, в том числе: региональных отделений политических партий – 138; иных общественных объединений – 13991; религиозных организаций – 2097; общин коренных малочисленных народов Севера – 211, иных некоммерческих организаций – 9149.

Наибольшую активность в общественно-политической жизни проявляют региональные отделения политических партий, объединения профсоюзов, ветеранов и инвалидов, спортивные, физкультурно-оздоровительные, молодежные, научные и культурно-просветительские, правозащитные и экологические общественные организации.

Абсолютным лидером по числу общественных объединений, действующих в социальной сфере, является Красноярский край (1215). Также в этом регионе наиболее развита сеть молодежных и детских организаций (173), объединений инвалидов (120). Наибольший удельный вес в округе среди спортивных (222), правозащитных (53), экологических (33), женских (22) общественных организаций приходится на Иркутскую область.

В Сибирском федеральном округе (как и в стране в целом) среди институтов гражданского общества по организационно-материальным возможностям, кадровому потенциалу, силе влияния на процессы социально-экономического и обществен-

⁸ Доклад о состоянии гражданского общества в Сибирском Федеральном округе в 2008 году. [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.sibfo.ru



но-политического развития регионов центральное положение занимают политические партии.

В Сибирском федеральном округе важную роль в организации взаимодействия с институтами гражданского общества выполняют общественно-консультативные советы, образованные при исполнительных органах государственной власти, исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления, а также при территориальных федеральных органах исполнительной власти. На их заседаниях рассматривается широкий спектр вопросов общественно-политического, социального и экономического развития, большое внимание уделяется совершенствованию взаимодействия некоммерческого сектора, бизнеса и власти.

Так, в Новосибирской области действуют более 70 таких совещательных органов. Показателен пример работы одного из них – Координационного совета по взаимодействию администрации Новосибирской области с женскими общественными объединениями. На его заседаниях регулярно обсуждаются вопросы содействия развитию малого бизнеса как одной из форм занятости женщин (особенно в сельской местности), формирования государственного заказа на выполнение социальных услуг некоммерческими организациями и др. По результатам вырабатываются и реализуются соответствующие управленческие решения.

Таким образом, институты гражданского общества на территории Сибирского Федерального округа участвуют в решении социальных проблем населения своего региона. К сожалению условия, в которых развиваются отношения регионов и институтов гражданского общества, оставляют желать лучшего. Органы региональной власти рассматривают институты гражданского общества как объекты управления, за которыми нужно следить, организовывать и контролировать.

Кроме этого, сохраняется невысокий уровень участия граждан в решении социальных проблем, отсутствует целостная система гражданских структур при существовании большого количества фрагментированных образований, нет эффективного механизма воздействия структур гражданского общества на органы государственной и муниципальной власти, и наблюдается низкий профессионализм общественно-активных граждан.

Перечисленные общероссийские проблемы гражданского общества значительно затрудняют обеспечение систематического включения его элементов в процесс определения и реализации социальной политики региона. Отдельное внимание следует уделить профессионализму гражданских активистов. Обратимся для этого к опыту США.

Исследователи истории США показывают, что навыки совместной деятельности граждан и их профессионализм в сфере общественно-политической активности формировался постепенно, в результате длительного исторического процесса, в ходе которого люди прибегали к практике общественного диалога и организации активных действий для реализации общих целей.

Американские учёные считают, что гражданская политика – неотъемлемая часть прошлого США и, соответственно, неотвратима для будущего страны. "Американцы хотят взять решение проблем в свои руки, потому что самые серьёзные из этих проблем обостряются, несмотря на наши усилия решать их", – пишет в своих работах американский исследователь Дэвид Мэтьюз⁹.

Начало гражданской политики американцы связывают с именем Джона Мэйбрика, священника, который в октябре 1663 года призвал жителей Дорчестера собраться, дабы решить проблему, связанную с защитой пастбища. Было создано первое городское собрание, которое положило начало новой политической традиции. Граждане стали собираться вместе каждый месяц, чтобы обсудить стоящие перед ни-

⁹ Мэтьюз Д. Политика для народа. Граждане в поисках своего места в политике/ Пер. с англ. М., 1995. С. 156.



ми проблемы. Таким образом, городские собрания стали управлять колониями, опираясь на институты гражданского общества. Властные полномочия этих собраний покоились на взаимном согласии людей, которое объединяло гражданское сообщество во всех его коллективных начинаниях.

С самого начала городские собрания были достаточно демократичными и открытыми. В них принимали участие все желающие жители. Вопросы, обсуждаемые на городских собраниях, не всегда затрагивали решение только местных проблем – это были форумы, на которых люди определяли свои совместные интересы. Это были собрания общественности, сыгравшие большую роль и в период американской революции, и во время работы над Конституцией США.

Хотя городские собрания давно прекратили своё существование, традиция общественных ассамблей сохранилась в виде различных форумов, которые распространились по всей стране. С течением времени, общественные форумы неоднократно меняли свою форму и служили различным целям. С 80-х годов в Америке действуют обновлённые форумы, которые называются "форумы по общественным проблемам", их более сотни, они активно сотрудничают с самыми разными социальными институтами: школами, колледжами, университетами, библиотеками, церквями и другими группами и ассоциациями.

Целью деятельности форумов по общественным проблемам является предоставление людям возможности практиковаться в гражданских действиях. Форумы стали своеобразными информационно-методическими и образовательными центрами, которые представляют гражданам помощь по различным вопросам гражданской активности. Во Франции данную функцию выполняют ресурсные центры, в которых каждый человек может получить разнообразную помощь для решения своих проблем. В нашей стране практика форумов и ресурсных центров как своеобразных институтов формирования знаний и навыков публичной активности населения не получила широкого распространения. И на сегодняшний день в Российской Федерации нет структур, осуществляющих данную деятельность. Именно это, на наш взгляд, создаёт проблемы, связанные с участием гражданского общества в региональном социально-политическом процессе и является причиной низкого профессионализма гражданских активистов.

Заинтересованность в создании и поддержании институтов гражданской и политической активности населения должны проявлять, в первую очередь, местные органы власти. Назначение местного самоуправления состоит в обеспечении благополучия населения посредством включения жителей в решение вопросов местного значения.

Таким образом, сущность института местного самоуправления заключается в реализации гражданского участия, и игнорировать вопросы обеспечения развития данного процесса через создание соответствующих информационно-консультативных структур не целесообразно.

Подводя итоги работы, следует сделать ряд выводов:

- Социальная политика как деятельность по обеспечению благосостояния общества определяется и реализуется рядом субъектов, среди которых помимо государственных и муниципальных органов власти особое место занимают структуры гражданского общества.
- Реализация гражданского общества как субъекта социальной политики в регионах Российской Федерации связана с рядом проблем, основанием которых является слабость гражданской активности индивидов – субъектов гражданского общества.
- Развитие гражданской активности, исходя из опыта зарубежных стран, связано с деятельностью информационно-консультативных центров (Форумы по общественным проблемам (США), ресурсные центры (Франция)), которые помогают населению реализовывать свою гражданскую позицию, обучают навыкам публичной активности.



▪ Создание подобных центров в Российской Федерации в условиях местного самоуправления может послужить стимулом не только для качественных преобразований содержания и структуры гражданского общества, но и для его участия в социально-политическом региональном процессе.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE CIVIL SOCIETY AS SUBJECT OF SOCIAL POLICY OF A RUSSIAN REGION

S.K. NAGAEVA

*Katanov State University
of Khakassia*

*e-mail:
nagaeva-svetlana@rambler.ru*

Participation of the civil society in realization of social policy of a region is of great importance both for the government and for regional communities and is caused by necessity of the process of democratic reforming of modern Russia. The author considers these problems and reveals prospects of the civil society as subject of social policy of a region.

Key words: civil society, region, social policy, civil participation.