**УДК 347.471**

**Хридина Наталья Александровна** – канд. социол. наук, доцент кафедры публичного и частного права Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail:* *lawclinic-dvi@mail.ru*

**Н. А. Хридина**

**N. A. Khridina**

**Гражданское общество в региональном измерении: состояние и пути совершенствования**

*В статье освещены особенности функционирования институтов гражданского общества в региональном измерении на современном этапе, правовое регулирование их деятельности, специфика отдельных институтов. Рассмотрены деятельности некоммерческого сектора, Общественной палаты Хабаровского края, проанализированы субъективные факторы, активность граждан, удовлетворенность уровнем жизни и другие. Показаны особенности взаимодействия некоммерческих организаций (далее – НКО) с органами государственной власти, выявлены основные факторы, препятствующие становлению гражданского общества в регионе. Предложены пути повышения эффективности функционирования институтов гражданского общества.*

**Civil society in the regional measurement: state and ways of enhancement**

*Features of functioning of the institutes of civil society in the regional measurement at the present stage, legal regulation of their activities, specifics of separate institutes are covered in this article. The activities of non-commercial sector, Civic chamber of the Khabarovsk territory, subjective factors, activity of the citizens, satisfaction with the level of living and others are analysed. Features of interaction of the non-profit organizations are shown (further – NPO) with the public authorities, the major factors interfering formation of the civil society in the region are revealed. The ways of increase of the efficiency of functioning of the institutes of civil society are offered.*

***Ключевые слова:*** *гражданское общество, общественные объединения, некоммерческие организации, социально-ориентированные общественные организации, Общественная палата, гражданская активность, доверие граждан к власти, общественный контроль, гражданская инициатива.*

***Keywords:*** *civil society, public associations, non-profit organizations, socially oriented public organizations, Civic chamber, civil activity, trust of citizens to the power, public control, citizens' initiative.*

Вопросы формирования в России гражданского общества ставятся на государственном уровне достаточно давно. Возрастающая роль гражданского общества и необходимость его дальнейшего укрепления были особо подчеркнуты еще в Послании Президента России Федеральному Собранию РФ (2006 г.) В.В. Путиным: «… Чтобы стимулировать дальнейший рост институтов гражданского общества, не нужно ничего изобретать. Необходимо постепенно передавать негосударственному сектору функции, которые государство не должно или не способно эффективно выполнять».

Основными условиями активной жизни гражданского общества являются: правовое государство, демократическое государственное управление, существование общественной сферы политической деятельности и политических дискуссий, публичность и высокая информированность граждан.

На сегодняшний день существует ряд проблем и трудностей, препятствующих формированию гражданского общества в России. Они обусловлены, прежде всего, историческими условиями и характером проводимых в стране реформ. В отличие от западных демократий, выраставших «снизу» на основе исторически вызревавших объективных и субъективных предпосылок, в России гражданское общество инициировалось «сверху».

Ярким примером тому служит создание Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Основной проблемой функционирования данной организации является то, что в умах россиян не сложилось еще понимания особой необходимости «гражданского общества» и представления о том, как его институты могут повлиять на их жизнь. Гражданское общество сначала выступало, скорее, мобилизационной моделью, которую по образу и подобию западной модели, во-первых, предстояло создать и, во-вторых, «наполнить» демократическим содержанием. Все это в эпоху развернувшихся российских реформ представлялось в дико упрощенном, схематичном, «динамичном» варианте. Крах либеральных реформ в России еще раз подтвердил опасность слепого подражательства Западу и одновременно высветил особую, если не исключительную, роль государства в создании в стране предпосылок формирования гражданского общества и вообще условий развития новой социально-политической системы [1, с. 33].

Гражданское общество строится на демократической основе. Общество становится гражданским лишь на определенной стадии демократического развития и формируется по мере экономического, политического развития страны, роста благосостояния, культуры и самосознания народа.

Развитие гражданского общества в России как необходимого условия строительства демократического правового государства является одним из приоритетных направлений модернизации Российской Федерации.

В то же время, практика показывает, что формирование гражданского общества – это длительный процесс, состоящий из отдельных этапов, в рамках которых необходимо решить определенные задачи. На формирование гражданского общества оказывают влияние различные факторы (экономические, политические, социальные, правовые, культурные и т. п.).

Экономическую основу гражданского общества составляют многообразие форм собственности и суверенитет индивидуальных собственников, которым обеспечены законодательные гарантии равного признания и защиты.

Политическим фундаментом гражданского общества служат правовое государство и демократия, которые необходимы для обеспечения всех прав и свобод личности, развития общества в целях создания в нем обстановки стабильности, безопасности, справедливости и сотрудничества.

Одним из главных базовых условий существования гражданского общества является гласность, которая обеспечивается через независимые СМИ.

В Конституции Российской Федерации закрепляются базовые положения формирования гражданского общества в России, такие как право на объединения, права и свободы деятельности общественных объединений и т. д.

Данные положения нашли свою конкретизацию в федеральном законодательстве: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»; Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях»; Федеральный закон РФ от 28.06.1995 г. №98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»; Федеральный закон РФ от 21.07.2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; Федеральный закон РФ от 04.04.2005 г. №32 «Об Общественной палате Российской Федерации»; Федеральный закон от 11.07.2001 г. №95-ФЗ (с изменениями и дополнениями 2015 г.) «О политических партиях» и другие.

На региональном уровне правовое регулирование институтов гражданского общества получило закрепление в Государственной программе Хабаровского края «Содействие развитию институтов и инициатив гражданского общества в Хабаровском крае» на 2013 – 2020 гг.», принятой Постановлением правительства Хабаровского края от 29 декабря 2012 г. №482-пр., которая предусматривает основные механизмы поддержки СОНКО в крае, такие как:

- оказание информационной и консультационной поддержки СОНКО;

- предоставление субсидий из краевого бюджета для содействия функционированию СОНКО;

- оказание имущественной поддержки СОНКО;

- предоставление субсидий из краевого бюджета юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам для возмещения затрат по производству и публикаций информационно-публицистических материалов целевого назначения.

В соответствии с указанной программой, в крае принят ряд нормативных правовых актов, например, Постановление губернатора Хабаровского края от 19 июля 2007 г. №110 «О Концепции развития некоммерческого сектора Хабаровского края». Данная концепция разработана в целях повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти края с некоммерческими организациями и органами местного самоуправления, обеспечения гражданского участия в формировании и реализации приоритетных направлений социальной политики в Хабаровском крае. В рамках реализации данной концепции принято Постановление правительства Хабаровского края от 03 июля 2015 г. №173-пр «Об утверждении Порядка оказания информационной и консультационной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям Хабаровского края». Подписаны Распоряжение правительства Хабаровского края от 07 августа 2015 г. №518-рп «О предоставлении субсидий из краевого бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям Хабаровского края» и Постановление правительства Хабаровского края от 31.10.2014 №419-пр «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворителей и добровольцев, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания в Хабаровском крае». Последнее определяет направления социальных проектов, на реализацию которых предоставляются субсидии:

- «Социальная поддержка детей и семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации и (или) социально опасном положении»;

- «Интеграция семей с детьми-инвалидами в общество»;

- «Сопровождение малоимущих семей с детьми с устойчивой наркотической или алкогольной зависимостью».

Заключено Соглашение между Министерством экономического развития Российской Федерации и правительством Хабаровского края о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету Хабаровского края на реализацию Программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций от 20 октября 2015 г. №С-611- ОФ/Д04.

Таким образом, анализ регионального законодательства свидетельствует о поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на удовлетворение социальных потребностей населения. Законодательно определен правовой статус социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляется ежегодное финансирование в виде грантовой поддержки СОНКО.

Анализ институциональной сферы гражданского общества в Хабаровском крае показал, что по состоянию на 20 ноября 2015 г. в Хабаровском крае зарегистрированы 2 657 некоммерческих организаций.

Большинство зарегистрированных НКО имеют довольно продолжительную историю существования, опыт работы 73,8% НКО составляет от 5 до 14 лет. Высок процент молодых НКО (с опытом работы менее 5 лет) – 32,8%. Стоит отметить, что значительное количество НКО (4,9%) зарегистрировано в 2015 г., несмотря на непростую социально-экономическую обстановку в регионе и в стране в целом. Возможно, это связано как с общими тенденциями развития социальной активности граждан, развития институтов гражданского общества, так и с сохранением и развитием поддержки общественным структурам, которые оказываются региональной и муниципальной властью по предоставлению грантовой, финансовой, методической и информационной помощи НКО.

Согласно официальной статистике, большинство социально ориентированных организаций в крае ориентированы на: предоставление услуг в области образования, науки и культуры (49,2%); оказание благотворительной помощи (41,5%), пропаганду здорового образа жизни, улучшение морально-психологического здоровья граждан (33,8%); социальную поддержку и защиту граждан (23,1%). Целевыми группами СОНКО выступают, в основном, социально незащищенные слои населения: молодежь (50,8%), дети (55,4%), пожилые граждане (38,5%), воспитанники детских домов (30,8%) инвалиды (26,2%).

Согласно опубликованному Докладу о состоянии и развитии гражданского общества в Хабаровском крае (2015 г.), в 2013 г. в Хабаровском крае впервые были выделены серьезные финансовые средства (порядка 20 млн. руб. из краевого бюджета и порядка 20 млн. руб. из федерального бюджета) на субсидии для социально-ориентированных некоммерческих организаций (средняя сумма одного гранта 500 тыс. руб.). В 2014 г. из краевого бюджета были выделены для конкурса около 17 млн. руб., а в 2015 г. – порядка 23,5 млн. руб.

В 2015 г. несколько возросло количество заявок на участие в конкурсе социальных проектов СОНКО в рамках выделяемой краевой субсидии. Если в 2013 г. и 2014 г. в среднем на один конкурс подавали заявки не более 80 организаций (в 2013 г. – 74 заявки, в 2014 г. – 73 заявки), то в 2015 г. их количество достигло практически 90. Да, конечно, положительная тенденция просматривается, но если оценить долю общественных организаций от числа зарегистрированных, то эта доля будет очень мала. По большому счету, можно утверждать, что именно это количество общественных организаций и составляет реальный фундамент гражданского общества Хабаровского края, именно эти общественные структуры готовы к реализации социально значимых проектов.

Так же отмечается, что, несмотря на некоторый рост количества заявок на грантовый конкурс от муниципальных образований (в 2013 г. участвовали 8 районов, в 2015 г. участники представляли уже 14 районов), количество заявок от муниципалитетов достаточно мало. В 2015 г. большинство общественных организаций (59,5%) хотя бы один раз подавали заявку на участие в конкурсах на получение субсидий на реализацию социальных проектов. Вместе с тем, по сравнению с 2013 г. заметно снижение активности общественных структур в участии в грантовых конкурсах (с 72,5% до 59,5%). Это может быть обусловлено пассивностью самих организаций, их недостаточной информированностью о проводимых конкурсах социальных проектов. Результаты исследования показывают, что те организации, которые активно подают заявки на участие в грантовых проектах, чаще выигрывают в конкурсах.

Если в целом проанализировать структуру бюджета некоммерческих организаций, то в 2015 г. финансовые средства привлекались из следующих источников: спонсорская помощь – 38,5%; муниципальное финансирование – 35,4%; собственные средства – 32,3%; грантовые средства краевого уровня 29,2%.

Таким образом, некоммерческий сектор региона показывает свою зависимость от государственного финансирования в силу того, что не имеет постоянного источника дохода. Сложившаяся ситуация, с одной стороны, ставит некоммерческие организации в сложное финансовое положение, но, с другой стороны, позволяет некоммерческим организациям быть более мобильными и гибкими в поисках финансирования.

Закон Хабаровского края от 21 декабря 2011 г. №151 «Об Общественной палате Хабаровского края» регламентирует вопросы деятельности Общественной палаты Хабаровского края. Закон Хабаровского края от 22 сентября 2015 г. №110 «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» регулирует отдельные вопросы осуществления общественного контроля в Хабаровском крае в целях наблюдения над деятельностью органов государственной власти края, органов местного самоуправления муниципальных образований края, государственных организаций края и муниципальных организаций края, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия.

Таким образом, в региональном законодательстве получили правовую регламентацию основные институты гражданского общества, что позволило создать хорошую платформу для формирования активной гражданской позиции населения Хабаровского края, гарантированности реализации конституционных прав и свобод граждан.

Общественная палата, созданная в Хабаровском крае в 2011 г., является важным механизмом обеспечения взаимодействия гражданского общества и государственной власти на уровне субъекта Российской Федерации. Общественная палата Хабаровского края (как и федеральная) является самостоятельным органом. Самостоятельность в данном случае проявляется, прежде всего, в том, что эти общественные организации создаются не при органе государственной власти субъекта, а действуют в соответствии с целями и задачами, провозглашенными в законе. По закону, Общественные палаты выступают не просто как органы, объединяющие и координирующие деятельность общественности, но и как контрольные органы над деятельностью органов государственной власти.

Значительным скачком к укреплению статуса региональных Общественных палат было бы наделение их собственной законодательной инициативой. Это право региональная Общественная палата может реализовать посредством внесения в законодательный орган субъекта Российской Федерации проекта того или иного закона. Наделение региональной Общественной палаты правом законодательной инициативы не будет превращать палату в орган, подменяющий собой законодательный орган власти региона или посягающий на право этого органа, поскольку исключительное право принятия региональных законов по-прежнему принадлежит региональному парламенту [1, с. 33].

Несмотря на то, что Общественная палата Хабаровского края функционирует достаточно продолжительное время, согласно опубликованному Докладу о состоянии и развитии гражданского общества в Хабаровском крае (2015 г.), сохраняется средний уровень информированности жителей Хабаровского края о деятельности Общественной палаты Хабаровского края: половина жителей в течение года что-нибудь слышали или же читали о ее работе. В то же время, можно отметить недостаточное информационное присутствие деятельности палаты в медиапространстве, поскольку по-прежнему более 40% жителей, которые в течение года что-либо слышали о деятельности Общественной палаты, не запомнили содержание этой информации.

В целом, с деятельностью Общественной палаты Хабаровского края в той или иной степени сегодня знакомы порядка 40% жителей Хабаровского края. Однако в подавляющем большинстве это «… лишь общее представление о ее деятельности» (36,5% от числа опрошенных). Доля жителей Хабаровского края, которые отметили, что «… имеют хорошее представление о ее деятельности», крайне незначительная (3,0% от числа опрошенных), что актуализирует выстраивание и развитие системы информационного присутствия палаты в медиапространстве. При этом, уровень информированности жителей края об Общественной палате и ее деятельности на протяжении 3-х лет существенно не меняется.

Результаты исследования также свидетельствуют о низком уровне узнаваемости в общественном мнении членов Общественной палаты Хабаровского края. Фамилии членов Общественной палаты Хабаровского края в 2015 г. смогли назвать только 2,7% опрошенных жителей Хабаровского края (в 2014 г. таких было 1,4%). Количественные характеристики узнаваемости членов Общественной палаты по-прежнему не превысили даже 1% по отношению к конкретному члену палаты. Все это актуализирует повышение информационного присутствия в медиапространстве деятельности членов Общественной палаты Хабаровского края.

Невысокий уровень информированности жителей Хабаровского края подтверждается и слабым представлением граждан о целях деятельности Общественной палаты как института гражданского общества. Согласно результатам исследования, по-прежнему около половины опрошенных (48,3% в 2014 г. и 47,8% в 2105 г.) не смогли ответить на вопрос: «Для чего была создана Общественная палата Хабаровского края?». По-прежнему практически каждый десятый опрошенный дал достаточно негативную оценку необходимости создания данной общественной структуры, отметив, что «… это очередная структура власти, неспособная ничего решать». Все это в очередной раз подтверждает актуальность повышения информационной и практической деятельности палаты.

Таким образом, достижение поставленной цели – «… обеспечение согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти края и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития края, защиты прав и свобод человека и гражданина, и демократических принципов развития гражданского общества» – невозможно без обеспечения достаточного уровня информированности о деятельности как в целом Общественной палаты, так и отдельных ее членов.

Одним из знаковых событий 2015 г. стало принятие Закона Хабаровского края от 22 сентября 2015 г. №110 «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае», который разрабатывался совместно органами исполнительной и законодательной власти края с Общественной палатой Хабаровского края. Важно отметить, что принятию закона предшествовало длительное общественное обсуждение, проводились неоднократные общественные слушания.

Помимо объективных факторов формирования гражданского общества, указанных выше, существенное значение имеют и субъективные факторы формирования гражданского общества, такие как социальная активность граждан, социальное самочувствие граждан, доверие граждан власти.

Субъектом гражданского общества является суверенная личность, обладающая определенными интересами, обусловленными личной заинтересованностью, социальными и законодательными нормами и правилами. Субъект гражданского общества обладает экономической независимостью (он имеет право выбора форм и видов трудовой деятельности, в том числе предпринимательской), политической и идеологической свободой, имеет активную гражданскую позицию и несет ответственность за свои поступки [2, с. 65].

В Докладе о состоянии и развитии гражданского общества в Хабаровском крае в 2015 г., приведены данные социологического опроса, свидетельствующие о достаточно низком уровне институционального доверия жителей Хабаровского края, особенно к политическим институтам: региональной власти (28,2%), депутатам (11,6%), политическим партиям (10,8%). Правовые институты пользуются большим доверием граждан (хотя о доверии к ним высказалось порядка 50% опрошенных). Так, судам оказывают доверие 52,3% опрошенных, прокуратуре – 51,3%, полиции – 38,4%, уполномоченным по правам (человека, ребенка, предпринимателей) – 38,4%. При этом, за последние годы этот уровень доверия не меняется.

В основе доверия общества власти лежат, по большому счету, два фактора, объединенные интегральным чувством – чувством социальной справедливости, которое особенно значимо для русского человека в системе социальных отношений и соблюдении их прав и свобод. Отсюда, насколько люди удовлетворены своим социальным самочувствием, насколько они ощущают соблюдение своих прав и свобод, настолько и будет зависеть их уровень доверия к власти.

Результаты социологического мониторинга социальной активности граждан свидетельствуют о ее некотором росте. Так, в 2015 г. 72,5% жителей края в течение года сделали, как минимум, «одно социально полезное дело» (от отправки SMS нескольких десятков рублей на благотворительность до участия в работе общественных и политических партий). В 2014 г. среди жителей края таких было 65,4%, в 2013 г. – 60,1% из числа опрошенных [3, с. 89].

Взгляды жителей края на перемены к лучшему или худшему в различных сферах жизни за последние годы отражают общий фон их социального самочувствия. Баланс положительных мнений (заметны перемены к лучшему) над отрицательными (заметны перемены к худшему) преобладает в отношении благоустройства, организации культуры и досуга, дополнительного и дошкольного образования. По всем остальным сферам жизнедеятельности отрицательные оценки превалируют. Подавляющее большинство жителей (70,1%) отметили ухудшение материального положения, 75,9% – рост цен на товары и услуги, 58,3% – ухудшение ЖКХ, 54,3% – ухудшение состояния дорог, 49,3% – ухудшение здравоохранения. Как показывают результаты исследования, в большей степени жители края отмечают ущемление и нарушение социально-экономических и личных прав.

Таким образом, можно заключить, что социальная активность граждан возрастает при росте угрозы их интересам. Угрозы более опосредованные, связанные с несовершенством политической и социальной системы, большей частью гражданами не воспринимаются.

В рамках проведенного экспертного социологического опроса 65 руководителей, реально функционирующих общественных организаций и осуществляющих свою деятельность на территории Хабаровского края отмечают, что гражданское общество в Хабаровском крае развивается недостаточно, оно еще пассивное, слабое (62,3%), лишь каждый третий эксперт (36,0%) отмечает его средний или же высокий уровень. Среди основных причин низкого уровня его развития экспертами назывались низкий уровень доверия населения учету общественного мнения, недостаточная развитость инфраструктуры поддержки гражданских инициатив, низкое информационное присутствие деятельности институтов гражданского общества в СМИ, отсутствие гражданской позиции у жителей, низкий уровень жизни граждан.

Исходя из результатов проведенного анализа можно предложить следующие пути повышения эффективности формирования гражданского общества:

- усиление механизмов взаимодействия государства с институтами гражданского общества, с широким кругом общественных организаций; необходимость поддержки общественных инициатив;

- усиление роли Общественной палаты в деятельности региона путем наделения правом законодательной инициативы;

- расширение направлений деятельности НКО, направленной на решение насущных проблем, значимых для региона: охрана здоровья, развитие образования, реформирование ЖКХ, других;

- проведение информационно-просветительской деятельности в средствах массовой информации, Интернете о роли институтов гражданского общества, реальности результатов их деятельности, что будет способствовать повышению их значимости и усилению к ним доверия населения.

***Литература и источники:***

*Хлеханова, А. А. Особенности формирования гражданского общества в России: региональный аспект / А.А. Хлеханова // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасов. Раздел «Социология. Политология». – 2011. – № 3. – С. 333 – 339.*

 *Костючков, С. К. Личность и гражданское общество: направления и формы взаимокорреляции / С. К. Костючков // Сборники конференций НИЦ Социосфера. – 2012. – № 34. – С. 64 – 67.*

*Доклад о состоянии и развитии гражданского общества в Хабаровском крае в 2015 г. –.– Режим доступа: http://www.opkhv.ru/files/files/2016/bdf35daeecf9549bbdfd.pdf*