

Е. Ю. Дан-Чин-Ю

### Участие общественных организаций в развитии гражданского общества (на примере Ярославской области)

В статье анализируется уровень развития гражданского общества в Ярославской области, опыт деятельности общественных организаций и повышения общественно-политической активности граждан. Рассмотрены результаты социологического исследования, проведенного в Ярославской области, показаны проблемы, которые сдерживают процессы развития общественных организаций и общественной активности граждан.

**Ключевые слова:** гражданское общество, общественные и некоммерческие организации, общественная палата, эффективность деятельности общественных организаций.

Е. Ю. Дан-Чин-Ю

### Participation of public organizations in development of the civil society (on the basis of Yaroslavskaia Oblast)

This article analyzes the current stage of development of the civil society, activities of the public organizations and political involvement of the citizens in the Yaroslavskaia Oblast. Also, the article – based on the results of the sociologic research conducted in the Yaroslavskaia Oblast – discusses the issues which hinder development of the public organizations and political involvement.

**Keywords:** Civil society, public and non-profit organizations, the Public Chamber, efficiency of public organizations.

Одним из важнейших показателей демократии является уровень развития гражданского общества, совершенствование деятельности общественных организаций и повышения общественно-политической активности граждан.

Ярославская региональная общественная организация «Центр социального партнерства» провела опрос экспертов с целью оценить гражданское общество в Ярославской области, эффективность общественных инициатив.

Важная задача исследования – определение уровня развитости гражданского общества, степени его сформированности, по мнению экспертов. Как показали результаты опроса, «о наличии гражданского общества в России говорить пока рано, но процесс его формирования уже идет». С таким мнением согласился 61 % экспертов. Важно отметить, что 23 % высказали свои опасения: «Гражданское общество начинало формироваться, но сейчас оно уничтожается». 7 % убеждены, что «в ближайшее время гражданское общество в России вряд ли возникнет». Лишь 7 % экспертов считают, что гражданское общество в России уже есть. Затруднились ответить на вопрос около 2 % опрошенных. Как следует из ответов экспертов, сложная ситуация с состоянием гражданского общества объясняется тем, что подавляющее

большинство населения региона не доверяет общественным и некоммерческим организациям. По мнению 7 % экспертов, граждане вообще не доверяют НКО, еще 55 % убеждены, что граждане им скорее не доверяют, чем доверяют. Лишь 30 % экспертов высказали мнение, что население скорее доверяет НКО, чем не доверяет им. Важно отметить, что никто из респондентов не считает, что население доверяет НКО. При этом 9 % экспертов, принявших участие в опросе, затруднились ответить, доверяет ли (и в какой степени) население НКО [4].

Доверие к власти достижимо в результате воздействия трех основных факторов:

- максимально возможной прозрачности деятельности ее институтов;
- растущей процедурно регламентированной открытости указанных институтов для участия в их работе граждан и объединений;
- вовлечения граждан в такое практическое участие.

По данным Росстата, общая численность некоммерческих организаций (кроме бюджетных НКО) в Российской Федерации за период с 1 января 2008 г. по 1 января 2009 г. увеличилась с 655,4 тыс. до 669,9 тыс., или на 2 %. Рост общей численности был достигнут за счет активного

увеличения числа НКО некоторых организационно-правовых форм, в то время как число НКО, имеющих другие организационно-правовые формы, продолжало сокращаться. Наибольшее абсолютное сокращение наблюдалось среди общественных и религиозных организаций (их число сократилось почти на 8,5 тыс., то есть на 5,5 %), фондов (их число сократилось на 1 тыс., то есть на 3,5 %). В настоящее время доля реально действующих некоммерческих организаций в общей численности официально зарегистрированных составляет не более 38 %. Таким образом, «действующее ядро» некоммерческого сектора как сегмента гражданского общества России составляет приблизительно 136 тыс. некоммерческих организаций [2].

Наиболее эффективной формой объединения общественных организаций, по мнению экспертов, являются зонтичные структуры по профилю деятельности НКО (ассоциации, союзы и др.). Такое мнение высказали 52 % экспертов. Следующей по степени эффективности формой объединения являются Общественные палаты (25 %), территориальное общественное самоуправление (14 %) и общественные советы (2 %) [7].

Некоммерческий сектор или «третий сектор» рассматривается как составная часть гражданского общества. В число организаций, которые официальная статистика относит к «некоммерческим», включены все юридические лица, не преследующие цели получения прибыли в качестве основной своей деятельности, то есть такие, которые не относятся к структурам гражданского общества, создающимся на основе свободной самоорганизации граждан, независимым от государства и не являющимся рыночными субъектами. Эти организации созданы органами государственной и муниципальной власти или учреждены в форме потребительских кооперативов.

Некоммерческие организации (НКО) являются основными институтами гражданского общества, поэтому от уровня их развития зависит развитие общества в целом и его отдельных регионов. В связи с этим особый интерес представляют качественные и количественные характеристики такого социального феномена, как третий сектор.

Самыми распространенными формами НКО в Ярославской области являются профсоюзы, общественные организации и религиозные объединения. Большое количество профсоюзов связано со спецификой законодательства, историческими традициями и их социальной важностью. Обще-

ственные организации являются одной из самых удобных и простых в регистрации организационно-правовых форм. Рост религиозных объединений (в основном православного толка), фондов и политических организаций связан с объективными, исторически сложившимися обстоятельствами [1].

Результатом первых исследований явился справочник, в котором была представлена информация о 335 НКО, действующих в Ярославской области на 01.07.1998 г. [7]. Уже в 2002 г. был выпущен очередной информационный бюллетень, где собрана и проанализирована информация о 503 ярославских общественных организациях, а в 2002 г. – справочник, содержащий материалы уже о 1500 ярославских НКО [9]. В 2003 г. число объединений сократилось, по сравнению с 2000 г., на 163. В ряду основных причин этого процесса можно назвать естественную убыль, в результате «умирания» организации из-за отсутствия какой-либо деятельности, источников финансирования, помещений, оборудования и т. п. Введение в 2002 г. нового порядка и определенное ужесточение требований регистрации юридических лиц, создание единого государственного реестра также способствовало сокращению числа НКО. В начале 2004 г. на одну тысячу жителей области приходилась в среднем одна НКО, тогда как, например, в США каждый гражданин состоит не менее чем в трех общественных структурах, а на одну тысячу граждан приходится в среднем 4–5 организаций. При этом объективные данные Ярославского областного комитета государственной статистики показали, что в 2005 г. организаций, сдающих отчетность, то есть реально действующих ярославских НКО, насчитывалось примерно 420 [1].

По данным Управления Федеральной регистрационной службы по Ярославской области, на 01 января 2009 г. в области зарегистрировано 1404 общественных объединения, которые осуществляют уставную деятельность по различным направлениям общественной жизни. Также на территории области зарегистрировано и функционирует 48 национальных общественных объединений, в том числе национально-культурные автономии регионального и местного уровней.

Среди ярославских НКО достаточно активно действует общественная организация «Опора России». Ярославское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» (ЯРО «ОПОРА РОССИИ») является

некоммерческой неправительственной организацией, осуществляющей свою деятельность в рамках организационно-правовой формы «общественная организация». Деятельность ЯРО «ОПОРА РОССИИ» осуществляется на основании Устава организации и законодательства РФ о некоммерческих организациях и носит региональный характер, то есть распространяется на территорию Ярославской области. В состав регионального отделения входят 10 местных отделений в муниципальных образованиях области. За 2009 г. депутатами Ярославской областной Думы – членами «ОПОРЫ РОССИИ» – на рассмотрение законодательного органа региона было внесено 6 проектов законов Ярославской области и 2 проекта федеральных инициатив по вопросам налогообложения, лицензирования, приватизации. Половина из них была разработана по решению Совета организации исполнительной дирекцией ЯРО «ОПОРА РОССИИ».

Как показала практика, наиболее эффективным является участие представителей некоммерческих организаций предпринимателей Ярославской области в подготовке решений рабочих групп, образованных при Ярославской областной Думе. Рекомендации рабочих групп, оформленные решением постоянных комиссий, направляются в Правительство Ярославской области. Подготовка материалов для заседания рабочих групп производится исполнительной дирекцией в соответствии с рекомендациями профильных отраслевых комитетов организации.

Постоянно действующей переговорной площадкой, а также институтом согласования позиций предпринимательства и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления являются координационные советы при губернаторе и главах муниципальных районов и городских округов.

К сожалению, по результатам социологического исследования, проведенного в 2009 г. Ярославской региональной общественной организацией «Центр социального партнерства», лишь 19,5 % жителей Ярославской области знакомы с деятельностью общественных организаций. Больше всего о ней знают жители городов области (28,70 %), меньше всего – жители Ярославля. Вероятно, это связано с тем, что в малых и средних городах информация о деятельности общественных организаций более эффективно распространяется среди жителей. Еще 46 % что-то слышали о деятельности общественных организаций. Этот вариант встречается наиболее часто

также у сельских жителей. Более 23 % респондентов ответили, что ничего не знают о них. Наименее осведомленными оказались жители Ярославля (34,35 %). Более 11 % затруднились дать ответ о том, знакомы ли они с деятельностью каких-либо общественных организаций [5].

Для Ярославля 2008 г. связан с началом работы Общественной палаты Ярославской области. Общественная палата как консультативный совещательный орган является одним из наиболее характерных институтов, осуществляющих взаимодействие гражданского общества и государства. В России Общественные палаты существуют на различных уровнях – федеральном, региональном, муниципальном. После создания в 2005 г. Общественной палаты Российской Федерации аналогичные органы начали активно создаваться в регионах страны. Ярославская область входит в список субъектов Российской Федерации, имеющих свою Общественную палату.

Инициатива создания Общественной палаты Ярославской области принадлежала губернатору области С. А. Вахрукову, который вынес на рассмотрение областного депутатского корпуса законопроект об Общественной палате Ярославской области. Закон Ярославской области № 50-з «Об Общественной палате Ярославской области» [3] был принят Ярославской областной думой 30 сентября 2008 г. и подписан губернатором области 7 октября 2008 г. Эту дату можно считать первым этапом в формировании Общественной палаты региона.

Общественная палата Ярославской области является постоянно действующим консультативным совещательным органом, который обеспечивает взаимодействие граждан России, проживающих на территории Ярославской области, с федеральными, региональными и муниципальными органами власти Российской Федерации в целях защиты прав и свобод граждан, удовлетворения их потребностей и интересов, а также защиты демократических принципов развития гражданского общества.

Не обладая законодательными функциями, Палата, тем не менее, в своей деятельности имеет право проводить общественную экспертизу законопроектов и иных нормативных актов федерального, областного и муниципального уровней, а также в соответствии со своими функциями выносить рекомендации органам государственной власти и местного самоуправления.

Общественная палата Ярославской области насчитывает 80 постоянных членов, срок полно-

мочий которых составляет 3 года с момента проведения первого заседания. Первым председателем Общественной палаты Ярославской области был избран ректор ЯГПУ В. В. Афанасьев.

Социальный состав Общественной палаты области разнообразен. В нее входят врачи, педагоги, спортсмены, представители культурно-творческой сферы, священнослужители, предприниматели, директора фирм и промышленных предприятий. Большинство из них возглавляют или являются членами общественных объединений области [6].

Несмотря на то, что Общественная палата Ярославской области на 4 года младше федеральной Общественной палаты, она не является первым ярославским органом, призванным обеспечить взаимодействие государства и гражданского общества. Предшественником Палаты можно считать Ярославское Губернское общественное собрание (ГОС), просуществовавшее более 12 лет.

Итак, эффективная территориально-политическая система, позволяющая учесть и увязать местные интересы в рамках единого государства, предполагает наличие баланса отношений между центром и местными сообществами. Это означает выборность местной власти (в том или ином виде) и ее самостоятельность в делах местного значения. Централизованно определяется (и по необходимости меняется) объем местной компетенции, а также обеспечивается проведение местными властями политики, соответствующей общегосударственным интересам. Конечным результатом становится своего рода «асимметричное партнерство» центра и местных сообществ [8].

К сожалению, существуют угрозы или риски для дальнейшего развития гражданского общества в Ярославской области.

Во-первых, это политизация институтов гражданского общества и их быстрая бюрократизация и формализация. Самоуправление предполагает формирование выборных органов власти из людей, не обязательно являющихся профессиональными управленцами. Главнейший признак самоуправления – это выборность. Однако в соответствии с современными представлениями публичная власть отделена от общества, что делает ее более эффективной. В этой ситуации на муниципальном уровне неизбежно появляется собственная бюрократия, которая призвана обеспечивать должный управленческий профессионализм. Главным центром ее влияния становится

исполнительно-распорядительный орган, что одновременно означает переход от прямой демократии к власти муниципальных менеджеров, которых население, возможно, даже и не выбирает.

Во-вторых, на сегодняшний день становление гражданского общества проходит в значительной степени спонтанно. Отсутствие планов, четких и ясных механизмов поэтапного развития ведет к потере управляемости процессом.

В-третьих, низкий уровень включенности институтов гражданского общества в процесс внедрения изменений в общественном устройстве региона и проведение в жизнь ключевых реформ несет за собой опасность их общественного отторжения, неприятия и торможения общественного развития в целом.

В-четвертых, отсутствие эффективного посредника между органами государственной власти, органами местного самоуправления и населением области в виде общественных объединений создает опасность ограничения публичного диалога по ключевым вопросам развития региона, защиты гражданских прав и свобод населения. Отсутствие такого диалога может вести за собой разрыв связей между обществом и органами государственной власти области и органами местного самоуправления. Потеря этих связей, в свою очередь, ограничит органы управления в получении объективной информации об эффективности действий, о возможностях выстраивать прогнозы последствий вынужденных непопулярных решений, возможностях смягчать влияние этих негативных факторов на общество.

Потенциал для развития гражданского общества возрастает, так как общество в лице своих наиболее активных представителей способно разделить ответственность с органами управления за совершенствование межнациональных отношений, утверждение атмосферы гражданской солидарности и межнационального согласия. Таким образом, основной задачей на современном этапе становится обеспечение участия населения в решении политических, социально-экономических и духовно-нравственных задач, утверждение новых подходов к сотрудничеству общественного и государственного секторов.

Пришло понимание того, что без поддержки институтов гражданского общества, простых граждан и их объединений любые конструктивные и смелые реформы и действия государства во всех сферах социально-экономической жизни страны обречены на провал. И сейчас от гражд-

данской позиции и активности самих россиян, общественных и некоммерческих организаций и гражданских союзов, представителей делового сообщества, электронных и печатных СМИ и других институтов гражданского общества во многом зависит, насколько власть будет готова прислушиваться к общественному мнению, а главное – на него реагировать и вносить коррективы в свои действия, и сколь эффективно российский гражданин как свободная личность сможет реализовывать свои деловые, творческие, интеллектуальные и иные гражданские инициативы, востребованные самой властью во имя общей цели – создания сильного правового государства и развитого гражданского общества экономически и духовно свободных личностей.

Говорить об отсутствии гражданского общества в Ярославской области нельзя. Оно есть, и оно развивается, но только не теми темпами, которыми, могло бы, и на пути этого развития имеется ряд препятствий, которые необходимо устранять.

Что же касается перспектив развития гражданского общества в России, яркое тому подтверждение – рост числа и объема деятельности структур гражданского общества формирующихся в России, а также создание властью условий для их свободного самостоятельного развития.

#### Библиографический список

1. Албегова, И. Ф. Состояние и основные направления деятельности Ярославских НКО [Текст] / И. Ф. Албегова. – Ярославль 2006. – С. 2–3.
2. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации / Общественная палата РФ. – М., 2009.
3. Закон Ярославской области «Об Общественной палате Ярославской области» № 50-з от 7 октября 2008 г.
4. Исследование гражданского общества в Ярославской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.csp-yaг.ru](http://www.csp-yaг.ru)
5. Как сформировать гражданское общество в России 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.csp-yaг.ru>
6. Общественная палата Ярославской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.adm.yaг.ru/OPYO>
7. Общественные, негосударственные, некоммерческие организации г. Ярославля и Ярославской области [Текст] : справочник / под общ. ред. И. Ф. Албеговой; сост. : И. В. Грошева и др. – Ярославль, 1999. – С. 56
8. Туровский, Р. Ф. Политическая регионалистика [Текст] : учеб. пособие для вузов / Р. Ф. Туровский. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006 – С. 156–168.
9. Ярославские НКО: Информ. бюллетень / под ред. И. Ф. Албеговой. – Ярославль, 2000. – С. 34.