



Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации



ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	2
Часть 1. Гражданское общество России: групповой портрет	3
Информированность граждан о некоммерческих организациях	3
Отношение граждан к деятельности некоммерческих организаций	5
Уровень гражданской активности	7
Статистический портрет некоммерческого сектора	11
Экономический портрет некоммерческого сектора	14
Инфраструктура некоммерческого сектора	16
Нормативно-правовое обеспечение некоммерческого сектора и общественной активности	17
Поддержка государством и бизнесом институтов гражданского общества	19
Механизмы и формы взаимодействия общества с государством и органами местного самоуправления	20
Местные сообщества	23
Неформальные сообщества	24
Экспертные сообщества	25
Часть 2. Гражданская самоорганизация: потенциал и влияние	27
Роль гражданского общества в социальной защите населения	30
Организации гражданского общества и антагонистический парадокс здравоохранения	34
Гражданское общество в защите природы	36
Общественное влияние в сфере образования и науки	39
Институты гражданского общества в сфере культуры	43
Конфессиональный и этнонациональный фактор в общественной жизни	44
Гражданская самоорганизация в экономике	50
Вовлеченность граждан в политическую активность на различных уровнях	56
Часть 3. 2007 год: актуальная повестка дня	59
Сфера правозащиты	60
Местное самоуправление	63
Средства массовой информации	67
Заключение	70

Введение

Ежегодный Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (далее – Доклад) подготовлен в соответствии со статьей 22 Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

Гражданское общество в широком смысле представляет собой совокупность общественных институтов, непосредственно не включенных в структуры государства и позволяющих гражданам и их объединениям реализовывать свои интересы и инициативы. Это определение, приведенное в аналогичном документе Общественной палаты Российской Федерации 2006 года, стало опорным при работе над настоящим Докладом. С этих позиций оценивалось состояние общественной жизни в 2007 году, выявлена актуальная повестка дня. Кроме того, впервые в практике подготовки докладов Общественной палаты Российской Федерации предпринята попытка оценить влияние институтов гражданского общества на принятие решений в различных сферах жизни страны.

При подготовке Доклада использовались материалы социологических исследований, данные государственного статистического учета и мнения экспертов.

В первой части Доклада обобщена статистическая и социологическая информация, отражающая состояние гражданского общества в России, представлены основные показатели, характеризующие его, показан общий уровень гражданской активности в стране. Кроме того, изучена экономическая основа некоммерческого сектора, описана его инфраструктура, приведены данные о действующих механизмах поддержки гражданских инициатив со стороны государства и бизнеса. Отдельный параграф содержит подробное описание нормативно-правового обеспечения общественной активности, а также анализ деятельности неформальных сообществ, то есть юридически не оформленных объединений граждан.

Во второй части Доклада проанализирована степень влияния гражданских организаций в различных сферах общественной жизни: в политике, экономике, социальной защите, здравоохранении, защите природы, культуре, образовании и науке. При этом по каждому из разделов представлена не только общая информация о степени влияния институтов гражданского общества на процесс принятия решений, но и раскрыты механизмы их взаимодействия с властью и бизнесом в 2007 году.

Свое отражение нашла и деятельность общественных организаций граждан, созданных на этнокультурной основе, общественных организаций верующих, а также организаций и групп националистического и экстремистского характера. Все они оказывают существенное и разнонаправленное воздействие на российское полиэтничное и многоконфессиональное общество. Здесь же освещен вопрос формирования российской гражданской идентичности и ее соотношения с региональными идентичностями и этническим самосознанием.

Третья часть посвящена актуальной повестке дня гражданского общества России: соблюдению прав человека и правоприменительной практике, участию граждан в работе органов местного самоуправления, состоянию информационного поля. При работе над третьей частью Доклада были использованы материалы, предоставленные комиссиями Общественной палаты Российской Федерации.

Часть 1.

Гражданское общество России: групповой портрет



- Информированность граждан о некоммерческих организациях
- Отношение граждан к деятельности некоммерческих организаций
- Уровень гражданской активности
- Статистический портрет некоммерческого сектора
- Экономический портрет некоммерческого сектора
- Инфраструктура некоммерческого сектора
- Нормативно-правовое обеспечение некоммерческого сектора и общественной активности
- Поддержка государством и бизнесом институтов гражданского общества
- Механизмы и формы взаимодействия общества с государством и органами местного самоуправления
- Местные сообщества
- Неформальные сообщества
- Экспертные сообщества

Часть 1.

Гражданское общество России: групповой портрет

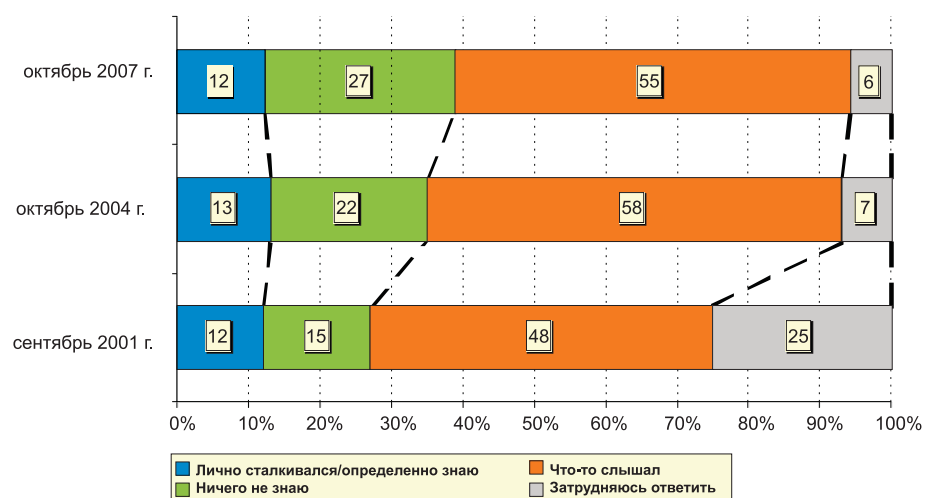
Некоммерческие общественные организации граждан, созданные и зарегистрированные в соответствии с действующим законодательством, составляют авангард гражданского общества и его институциональную основу, и потому анализ их деятельности и условий, в которых они развиваются, дает представление об уровне участия граждан в жизни общества в целом.

Информированность граждан о некоммерческих организациях

Некоммерческие объединения граждан (НКО), как формальные, так и неформальные, развивались в России на протяжении последних 15 лет, однако информированность граждан, даже вовлеченных в их деятельность, о существовании подобных институтов остается на очень низком уровне.

По результатам опросов общественного мнения¹, более половины россиян (55%) ничего не знают и не слышали о деятельности некоммерческих организаций в регионе своего проживания.

Знаете или слышали ли Вы что-либо о деятельности некоммерческих (общественных) организаций в Вашем регионе?



По данным опроса Фонда «Общественное мнение», свыше трети россиян (35%) заявили, что впервые услышали выражение «некоммерческая организация» в ходе интервью, и только каждый пятый респондент сообщил, что знает это словосочетание. Лишь менее четверти граждан (22%)² считают, что в России существуют и развиты независимые организации. На вопрос, развиты ли в стране независимые средства массовой информации, положительные ответы дали 49% всех опрошенных (отрицательно ответили 33%).

1 АНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИРКОН) Третий сектор России: оценка влияния. – М., 2007
2 Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ) совместно с Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение» (ФОМ). – М., 2007

Граждане наиболее информированы о деятельности таких общественных структур, как профсоюзы, садовые и дачные товарищества, объединения ветеранов и инвалидов, общества защиты прав потребителей, хотя большинство из них не было готово видеть в них именно общественные организации. Несколько менее известна деятельность товариществ собственников жилья, жилищно-строительных кооперативов, благотворительных организаций, домовых комитетов, спортивных, туристических, охотничьих, автомобильных и т.п. объединений и клубов, экологических организаций. О деятельности в своих населенных пунктах культурных, краеведческих движений и клубов, объединяющих людей по их интересам, знают 19% респондентов, о деятельности правозащитных организаций – 18%, о молодежных политических объединениях – 15%, о молодежных неформальных объединениях неполитического характера – 13%, о группах и органах школьного и студенческого самоуправления – 14%, об объединениях родителей – 13% и т.д.

При этом, если судить по результатам репрезентативного опроса ГУ-ВШЭ и ФОМа, более чем 1% взрослого населения страны принимает участие в деятельности таких общественных структур, как профсоюзы, садовые и дачные товарищества, спортивные, туристические, охотничьи и т.п. клубы, религиозные общины, объединения ветеранов и инвалидов, органы территориального общественного самоуправления, органы школьного (студенческого) самоуправления и культурные, краеведческие движения и группы (клубы по интересам). Это, несомненно, активисты самих НКО. Например, лишь 4% опрошенных заявили об участии в деятельности профсоюзов, численность членов которых, разумеется, значительно выше.

Таким образом, информированность граждан о том, что такое некоммерческая, общественная организация, и типах подобных организаций остается неудовлетворительно низкой и неизменной на протяжении последних нескольких лет, несмотря на увеличившееся количество публикаций в средствах массовой информации и деятельность общественных палат и советов разных уровней, а также более активную позицию бизнеса по взаимодействию с данными структурами.

Отношение граждан к деятельности некоммерческих организаций

Отношение разных целевых аудиторий – граждан, представителей власти и бизнеса – к деятельности НКО отражает понимание ими основ гражданского общества. Именно поэтому социологические исследования фокусируют свое внимание на этой проблеме.

В общественном мнении деятельность НКО воспринимается прежде всего как правозащитная. Хотя такое же число респондентов считает, что деятельность НКО вообще не заметна и не важна для большинства граждан. Другие ответы³ представлены на рисунке.

С какими суждениями о роли и деятельности некоммерческих организаций Вы согласны, а с какими нет? (% от числа опрошенных) НКО...



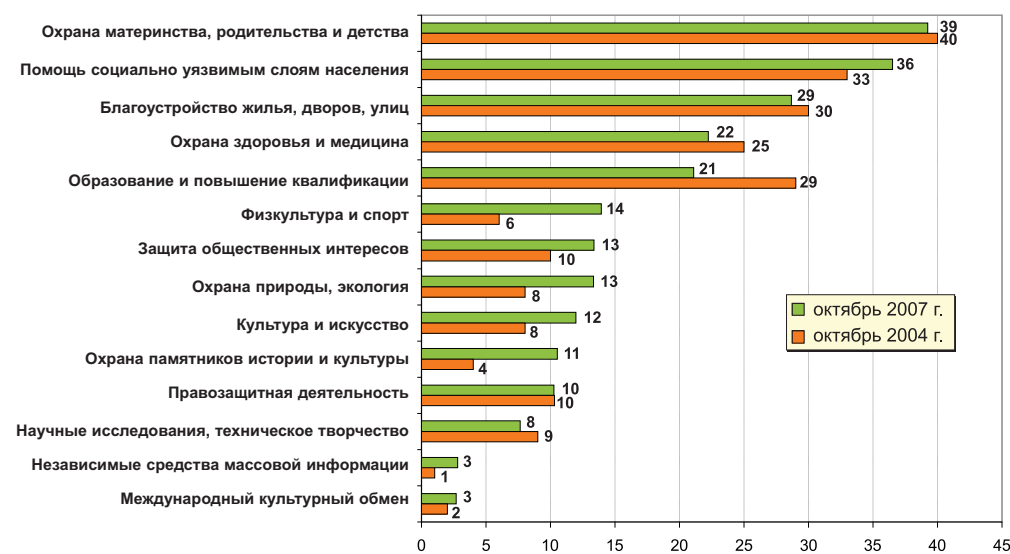
3 АНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИРКОН) «Третий сектор России: оценка влияния». – М., 2007

Восприятие НКО как организаций, способных осуществлять независимый контроль за деятельностью бизнеса и государства, в представлении граждан вызывает скорее отрицание, чем поддержку. При этом число не определившихся по данным вопросам составляет чуть больше половины опрошенных (52% и 51% соответственно). Более того, у респондентов нет и уверенности, что можно изменить это положение вещей. Так, 20% респондентов считает, что роль НКО во влиянии на власть и бизнес будет оставаться на нынешнем уровне, 30% – что данная роль будет возрастать, а 44% затруднились с ответом. Это свидетельствует о том, что в представлении граждан какой-либо контроль за деятельностью как бизнеса, так и власти и влияние на них кажутся практически невозможными. Вероятно, граждане не представляют, как подобные контроль и влияние могут быть реализованы.

Дополняет картину несформированности общественного мнения о деятельности НКО ответ на вопрос фонда «Общественное мнение» о том, приносит ли эта деятельность позитивный результат самим опрошенным. Большая часть (56%) не смогла дать какой-либо ответ. Остальные ответы распределились почти поровну: 19% посчитали, что никакой пользы нет, а 25% – что польза, большая или меньшая, все-таки есть.

Однако исследования демонстрируют довольно четкое понимание гражданами того, чем должны заниматься некоммерческие организации.

В каких сферах деятельность НКО была бы, на Ваш взгляд, наиболее целесообразной? (в % от числа опрошенных)



По результатам опросов⁴ выделяются три приоритетные темы: охрана материнства и детства (39%), помощь социально уязвимым слоям населения (29%), благоустройство жилья, дворов и улиц (29%), а также в примерно равных долях медицина и образование (21 и 22%). Значительно отстают от этих параметров защита общественных интересов (13%) и правозащитная деятельность (10%), с которыми, как показано выше, ассоциируется деятельность НКО.

Более ясно это проявляется при анализе отношения граждан к конкретным действиям и мероприятиям, организованным НКО⁵.

4 АНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИРКОН) «Третий сектор России: оценка влиятельности». – М., 2007

5 АНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИРКОН) «Третий сектор России: оценка влиятельности». – М., 2007

Какие действия, мероприятия, осуществляемые НКО, являются наиболее важными, значимыми для Вас лично и для таких людей, как Вы? (в % от опрошенных)



Как видно на рисунке, наибольшую поддержку граждан вызывает благотворительная деятельность, акции по защите окружающей среды и действия по защите трудовых прав.

В целом отношение граждан к деятельности некоммерческих и общественных организаций остается несформированным.

Уровень гражданской активности

Гражданское общество проявляет себя в первую очередь благодаря общественной активности своих членов. По данным опросов⁶, общественно активными считают себя 28% граждан, а среди лиц с высшим образованием таких 33%. При этом в большинстве своем (60%) респонденты отмечают, что проявляли бы более высокую активность, во всяком случае по месту жительства, если бы вокруг них было больше людей, с которыми у них много общего. Две трети респондентов считают, что в России сегодня трудно быть общественно активным человеком. Но при этом 46% опрошенных утверждают, что среди тех, кого они знают лично, люди, занимающиеся общественной работой, вызывают больше доверия, чем остальные. Противоположную позицию заняли лишь 15% респондентов.

То есть налицо заинтересованность в общественной активности и личное позитивное отношение к общественно активным людям и одновременно уверенность, что условий проявить свою активность для граждан нет.

Примерно половина опрошенных указали, что у них есть опыт общественной работы (что больше, чем в предыдущие годы). Каждый третий (32%) приобрел опыт общественной активности по месту работы, 18% – по месту учебы, 8% – по месту жительства, 4% – в армии. Почти каждый седьмой респондент (15%) становился за последний год инициатором коллективных действий, направленных на решение какой-либо своей проблемы, и каждый пятый (21%) – коллективных действий, направленных на решение чужих проблем⁷.

Среди мотивов участия в общественной жизни выделяются возможность принести пользу людям (46%) и общение с интересными людьми (24%). Лишь немногие рассматривают обще-

6 Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ) совместно с Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение». – М., 2007

7 Там же

ственную активность как возможность реализовать собственные идеи (6%) и повысить свой социальный статус (5%)⁸.

Опрос подтвердил, что общественная деятельность не всегда бывает по-настоящему добровольной: 37% опрошенных указали, что за последние несколько лет им приходилось принимать в ней участие по просьбе или под давлением начальства либо местных властей.

В то же время потенциал укрепления гражданского общества в огромной степени зависит от того, насколько распространены проявления бытовой солидарности и самоорганизации, которые при благоприятных условиях эволюционируют в направлении более развитых форм. Бытовая солидарность и самоорганизация, в отличие от общественной работы, не были скомпрометированы советской практикой и являются привычными и общераспространенными.

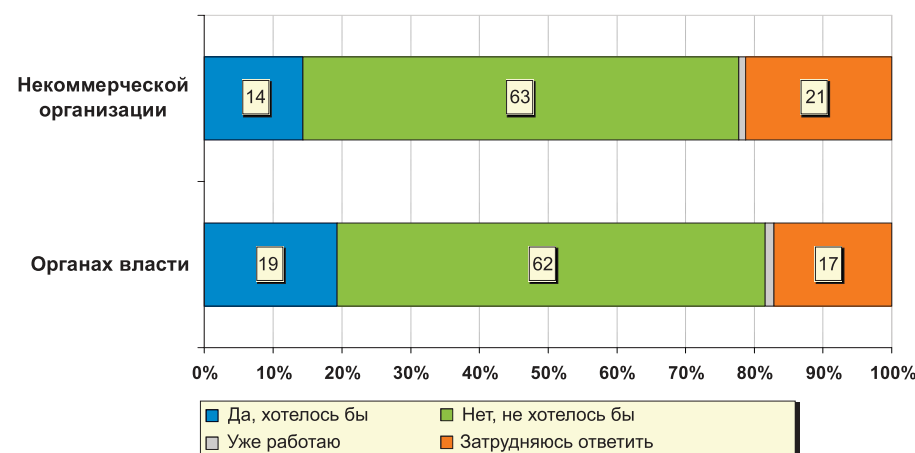
Согласно результатам проведенных опросов⁹, почти две трети россиян вовлечены в добровольческую деятельность: 61% опрошенных утвердительно ответили на вопрос, приходилось ли им за последний год оказывать по собственной инициативе помощь, поддержку кому-либо (кроме членов семьи и ближайших родственников), совершать поступки на благо других людей, заниматься благотворительностью. Чаще других в подобных инициативах участвовали люди с высшим образованием, с самым высоким уровнем дохода на члена семьи и высокими субъективными оценками собственного уровня жизни. Среди жителей разных населенных пунктов чаще всего в добровольческой деятельности участвуют москвичи, а жители других городов и населенных пунктов, больших и малых, примерно на одинаковом уровне (58–62%).

В течение последнего года примерно одна четверть респондентов безвозмездно помогала деньгами людям, не являющимся их близкими родственниками, а почти одна треть оказывала таким людям помощь вещами, 12% безвозмездно присматривали за чужими детьми или престарелыми, 11% давали профессиональные консультации, читали лекции, давали уроки, 6% помогали в решении вопросов с официальными учреждениями и т.д.

На вопросы о том, сколько примерно времени респонденты потратили за год на добровольную безвозмездную работу по месту жительства и на участие в общественных и иных НКО, были получены разнообразные ответы. Но в среднем у людей, отвечавших, что они принимали участие в такой работе, затраты времени на нее по месту жительства составляли около 15 часов в год, а на деятельность в НКО – примерно 20 часов в год.

Если говорить об участии в деятельности именно некоммерческих организаций, то число таких граждан тоже невелико¹⁰.

Скажите, Вам лично хотелось бы или не хотелось работать в ...? (в % от числа опрошенных)



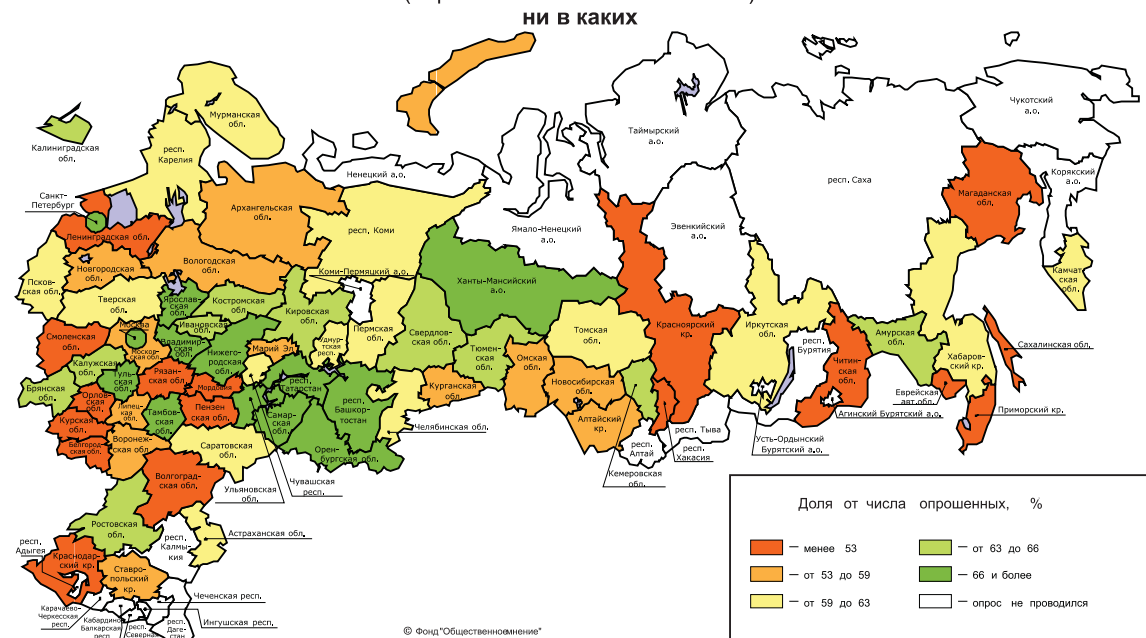
8 Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ) совместно с Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение». – М., 2007

9 Там же

10 АНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИРКОН) «Третий сектор России: оценка влияния». – М., 2007

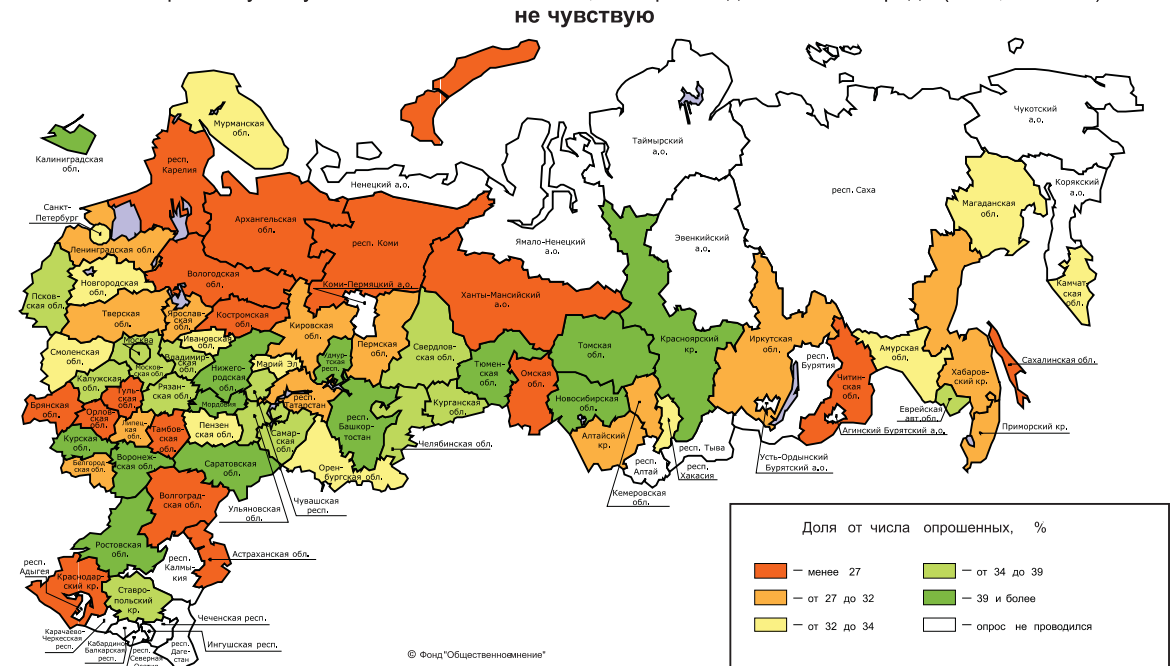
Кроме того, число граждан, реально участвующих в деятельности общественных объединений и некоммерческих организаций, значительно различается по регионам России¹¹.

В деятельности каких общественных объединений и других некоммерческих организаций, общественных гражданских инициатив Вы принимаете участие, членом каких общественных организаций Вы являетесь? (Карточка. Любое число ответов.)



Этот низкий уровень участия граждан в деятельности общественных объединений связан и с тем, что они не чувствуют в достаточной степени своей ответственности за происходящее вокруг них. Это хорошо видно на следующей карте:

Люди в разной степени чувствуют ответственность за то, что происходит вокруг них в сегодняшней жизни. В какой мере Вы чувствуете ответственность за то, что происходит в вашем городе (селе, поселке)?



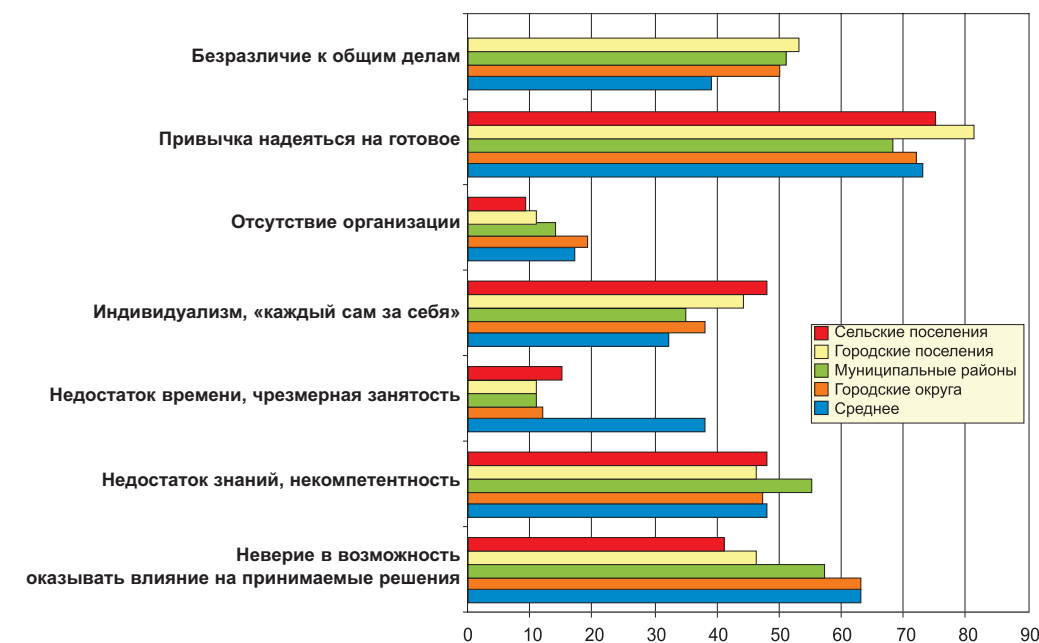
11 Данные ФОМ, 2007

78% тех, кто заявил о причастности к деятельности общественных структур, удовлетворены своим участием в них¹². При этом 63% активистов полагают, что общественная работа приносит реальную пользу им самим, 45% – что она полезна их друзьям и знакомым, и только 40% – что она приносит реальную пользу неизвестным респонденту людям. Это объясняется наибольшей реальной вовлеченностью многих людей в те относительно небольшие по охвату локальные структуры, которые объединяют людей на основе конкретных общих проблем, интересов и увлечений.

Что касается участия граждан в местном самоуправлении, то самыми распространенными формами такого участия, по ответам глав муниципальных образований¹³, являются обращения граждан в органы местного самоуправления и публичные слушания. Судя по ответам респондентов, в 83% муниципальных образований имеют место обращения граждан в органы местного самоуправления, причем по отдельным типам муниципальных образований эта доля находится в интервале от 82% до 91%. Эту форму наиболее полезной в современных условиях считают 72% опрошенных.

С точки зрения представителей власти (глав муниципальных образований), активная гражданская позиция способствует решению социальных вопросов, стоящих перед обществом. Однако граждане могли бы быть более активны в данной деятельности.

Препятствия для проявления гражданской активности



По мнению властей¹⁴, главным препятствием для проявления активной гражданской позиции является привычка надеяться на то, что кто-то все сделает за них (советский менталитет), безразличие к общим делам и недостаток знаний и некомпетентность. Одновременно опросы показывают, что в сельской местности отношения взаимопомощи выражены сильнее. Среди мотивов, которые могли бы подвигнуть жителей на участие в общественной жизни

12 Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ) совместно с Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение». – М., 2007

13 Социологическое исследование «Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация и развитие местного самоуправления», подготовленное Единым общероссийским объединением муниципальных образований. – М., 2007

14 Там же

ни, лидирующее место занимают четыре: возможность улучшить качество жизни, благоустроить окружающую территорию (57%); возможность заработать (53%); гарантии того, что эта деятельность принесет результаты (48%); возможность решить проблему, волнующую лично респондента (47%).

Проведенный анализ показывает, что, с одной стороны, участие граждан в общественной жизни остается низким и пока не является нормой жизни, а с другой – даже добровольчество и личная благотворительность не рассматриваются россиянами как гражданская активность.

Статистический портрет некоммерческого сектора

Число некоммерческих организаций в Российской Федерации на 1 января 2007 года составляет 738 146 или, исключая органы государственной и муниципальной власти, 673 019¹⁵.

Эти данные отличаются от цифр, которыми

располагает Федеральная регистрационная служба (ФРС). По данным на 1 декабря 2007 года, число НКО, состоящих на учете в ФРС и ее территориальных органах, составляло 243 130 организаций¹⁶. За 7 месяцев 2007 года территориальными органами ФРС принято 37 560 заявлений о государственной регистрации НКО (за 2006 год – 32 000) и вынесено 6845 решений об отказе в регистрации (что составляет 15,4% от общего числа решений о государственной регистрации)¹⁷.

Важной характеристикой развитости гражданского общества можно считать не только количество тех или иных организаций, но и их число на 1000 граждан. Эти данные приведены на рисунке (см. стр. 12).

В общей структуре организационно-правовых форм НКО (за исключением учреждений) преобладают общественные и религиозные организации (49,9%) и потребительские кооперативы (23,9%), тогда как другие типы представлены значительно меньшим числом организаций. Наименьшее число таких структур – среди организаций территориального общественного самоуправления (0,4%). Анализ структуры некоммерческого сектора за несколько последних лет говорит о том, что доля общественных и религиозных организаций сократилась, а доля других форм – фондов, общественных движений, автономных некоммерческих организаций и некоммерческих партнерств – возросла, в том числе в связи с изменением законодательства.

Региональная структура организационно-правовых форм, как и численность НКО по регионам, неоднородна. Так, в Приволжском и Южном федеральных округах распространены фермерские хозяйства, а в Центральном федеральном округе зарегистрировано наибольшее число фондов, автономных некоммерческих организаций, союзов и ассоциаций (см. стр. 13).

Наряду с информацией о количестве НКО важным является анализ сфер деятельности организаций. Довольно часто одна и та же организация ведет самую разностороннюю работу: например, занимается детьми-инвалидами и одновременно оказывает своим клиентам целый спектр других услуг – медицинских, образовательных, консультационных и т.д. То есть многие НКО являются многопрофильными, хотя, конечно, есть и исключения.

Главными сферами деятельности НКО, как и в предыдущие годы, являются образование и наука (32%), культура и спорт (27%)¹⁸, а также здравоохранение и работа профсоюзов и профессиональных организаций. Также образовательной деятельностью занимаются около половины НКО (46%), подавших заявки в Общественную палату Российской Федерации для участия в конкурсе на получение грантов¹⁹.

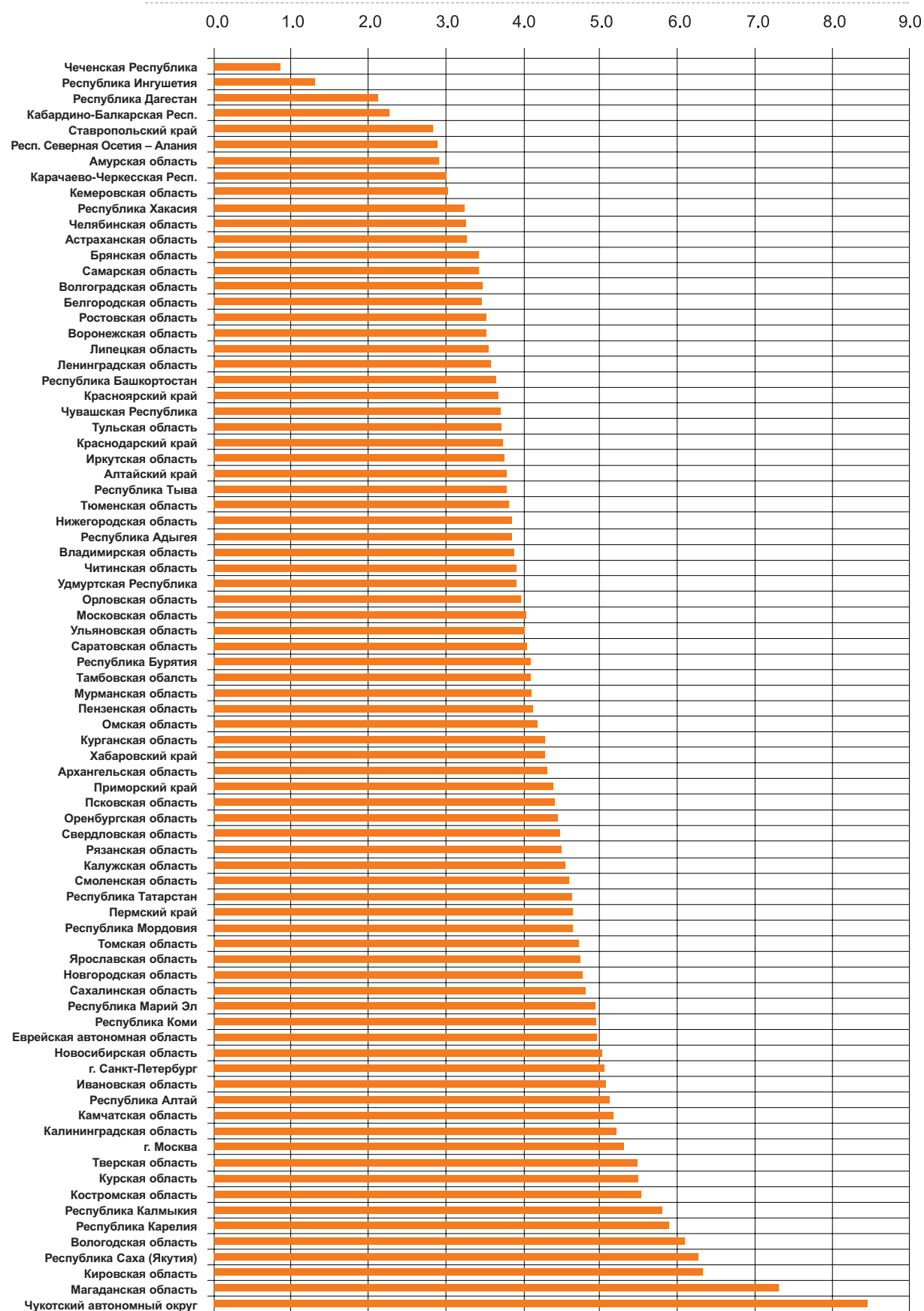
15 Включены в Статистический регистр хозяйствующих субъектов Росстата по данным государственной регистрации

16 Данные Федеральной регистрационной службы, 2007 год

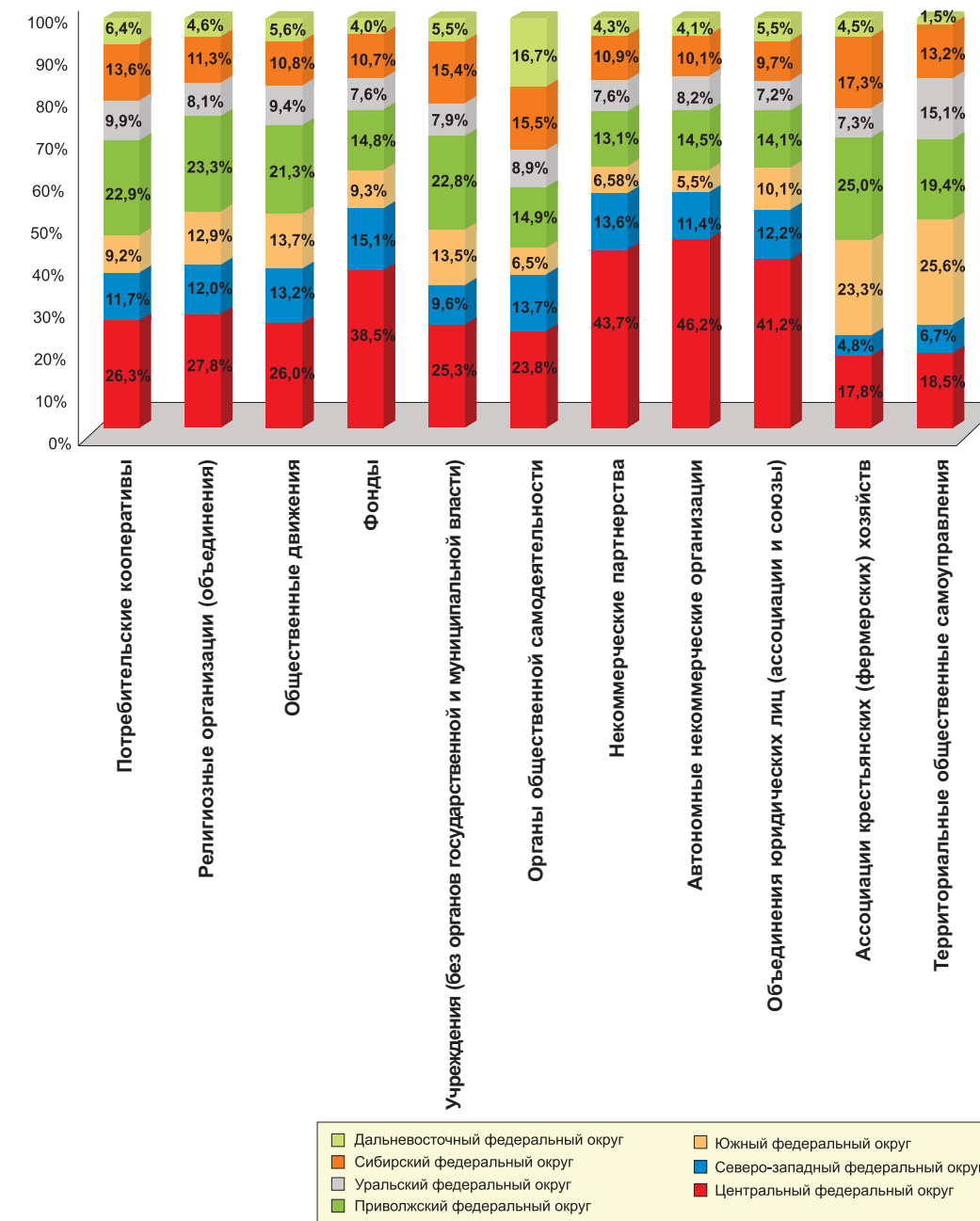
17 Материалы коллегии Федеральной регистрационной службы от 13 сентября 2007 года

18 АНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИРКОН) «Динамика развития и текущее состояние сектора НКО в России». – М., 2006

19 Данные ОП РФ за 2006 год



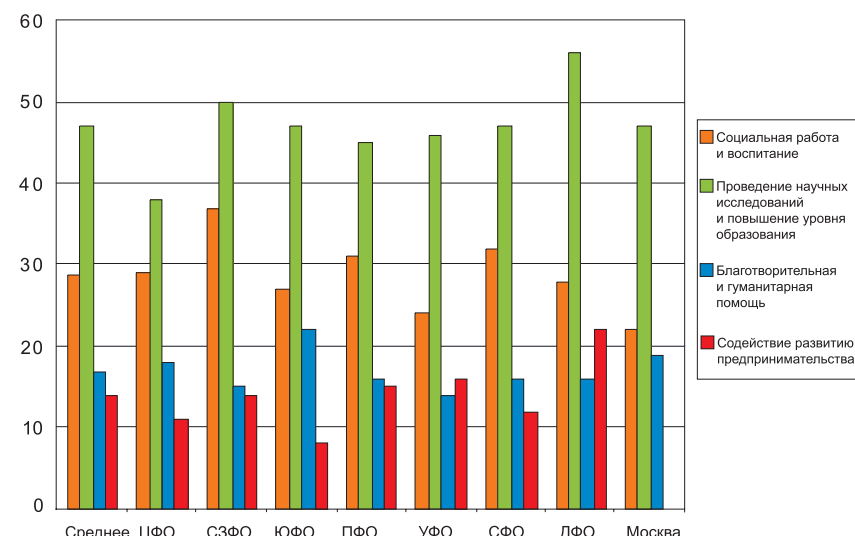
Региональная структура некоммерческого сектора (без органов власти) по организационно-правовым формам, на 1 января 2007 г.



С точки зрения географического распределения, сферы деятельности также различаются, хотя основные виды деятельности представлены во всех регионах. В то же время существуют территориальные различия²⁰.

20 АНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИРКОН) «Динамика развития и текущее состояние сектора НКО в России». – М., 2006

Виды деятельности НКО, %



Показательным для развития некоммерческих организаций является число сотрудников организации и число ее участников (членов). На основе анализа данных о некоммерческих организациях, собранных в 2006–2007 годах Общественной палатой Российской Федерации, можно сказать, что наиболее многочисленными являются членские организации Москвы и Центрального федерального округа, а самыми малочисленными – Дальневосточного федерального округа. Что касается штатных сотрудников, то российские НКО можно охарактеризовать как малочисленные. Практически треть организаций (29%) имеют лишь 1–3 постоянных сотрудников, еще 30% НКО держат в штате от 4 до 10 человек. Самыми многочисленными остаются московские НКО, среди которых каждая четвертая имеет больше 10 сотрудников. Самыми малочисленными являются организации Уральского, Северо-Западного и Дальневосточного федеральных округов.

Развитие некоммерческих организаций в разных частях страны находится на разных этапах, о чем свидетельствуют как число самих организаций, так и разнообразие их организационно-правовых форм и количество членов и сотрудников.

Экономический портрет некоммерческого сектора

Число НКО в России, хотя и уступает аналогичным показателям других стран, составляет около 8% всех хозяйствующих субъектов. Однако динамика развития сектора от-

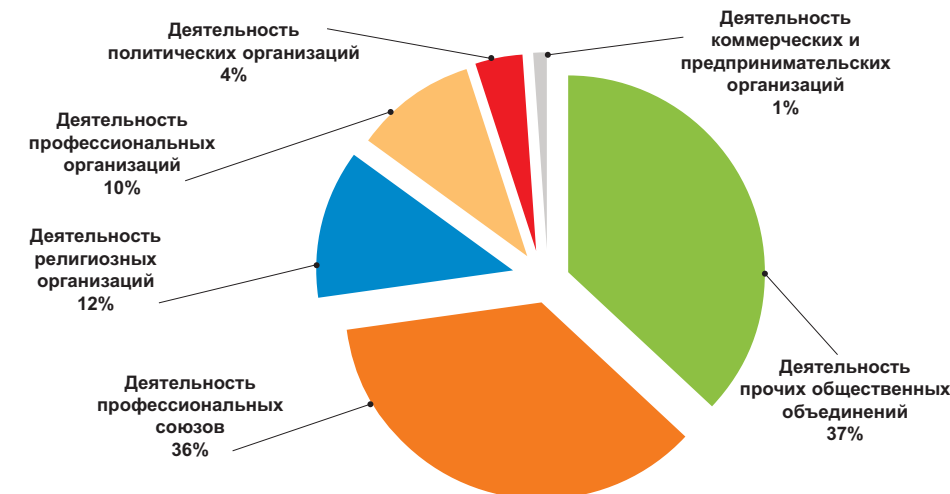
стает в развитии от экономики в целом.

Несмотря на сложности получения информации о вкладе некоммерческих организаций в ВВП России по системе национальных счетов, последние несколько лет наблюдается устойчивое снижение этого вклада по доступным для оценки показателям (с 0,8% в 2002-м до 0,4% в 2005-м годах).

В системе национальных счетов каждая из некоммерческих организаций причисляется к тому сектору экономики, субъекты которого она обслуживает. Исключение составляют лишь НКО, которые предоставляют услуги домашним хозяйствам, – они выделяются в отдельный сектор экономики. По данным статистического ежегодника «Национальные счета России в 1999–2006 годах» можно судить только об НКО, оказывающих услуги домохозяйствам (иначе говоря – населению): они наряду с самими домашними хозяйствами, корпорациями, государством и финансовыми посредниками рассматриваются системой национальных счетов как базовые сектора экономики. По данным опроса руководителей НКО, проведенного компанией РОМИР в рамках «Мониторинга гражданского общества-2006», только 3,3% НКО не оказывают услуги населению.

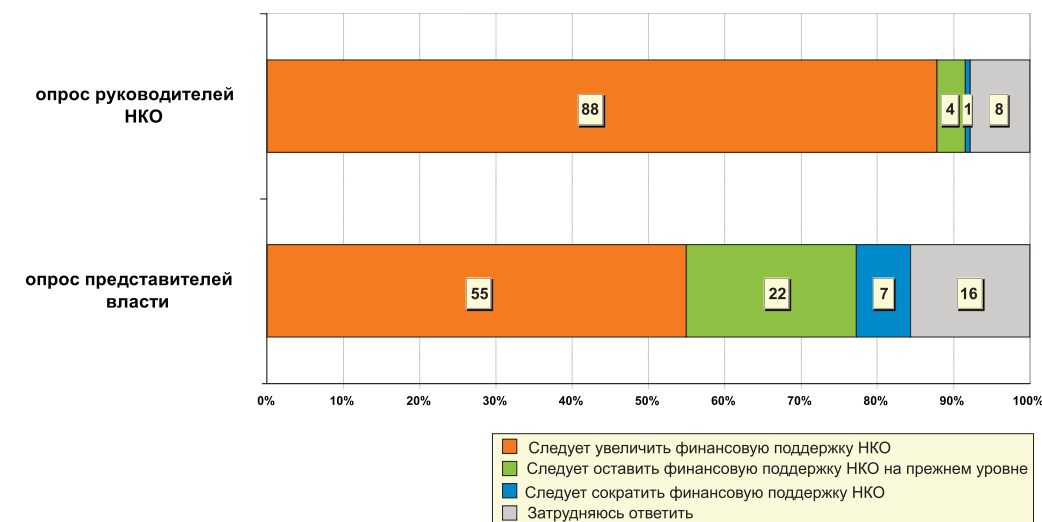
В соответствии со статистическими наблюдениями в раздел «Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг» попадает вся деятельность общественных объединений (кроме ТСЖ). Ее структура по состоянию на 2007 год выглядит следующим образом²¹:

Деятельность общественных организаций в сфере предоставления прочих коммунальных, социальных и персональных услуг (% от числа организаций)



Основным источником доходов НКО являются различные взносы, пожертвования и безвозмездные поступления. По оценкам Росстата, в 2005 году доля различных пожертвований в бюджете НКО составляла около 70%. При этом и НКО, и сами представители власти говорят о том, что финансирование деятельности НКО со стороны государства должно увеличиваться²².

Как Вы считаете, государству следует увеличить финансовую поддержку НКО, сократить или оставить на прежнем уровне? (% от числа опрошенных)



21 Данные статистического регистра хозяйствующих субъектов Федеральной службы государственной статистики, 2007 год, фиксированное состояние

22 АНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИРКОН) «Третий сектор России: оценка влияния». – М., 2007

По мнению большинства граждан, оказание финансовой поддержки НКО является стимулом их развития. Так считают 66% опрошенных. Но примерно такое же число россиян считает не менее важным финансирование НКО со стороны отечественного бизнеса 61%²³.

Анализ данных о некоммерческих организациях, собранных в 2006–2007 годах Общественной палатой Российской Федерации, позволяет также выяснить масштабы включенности НКО в различные финансовые потоки. Так, 44% организаций получают средства от государственных и муниципальных организаций, 30% ведут собственную хозяйственную деятельность и 37% получают поддержку от компаний. Получение средств из тех или иных источников различается от региона к региону. Так, больше всего средств от иностранных грантополучателей заявляют представители Дальневосточного федерального округа (23%), а в Центральном и Уральском федеральных округах доля таких средств самая маленькая. Напротив, в Москве больше всего организаций, живущих за счет членских взносов (17%), а также, вместе с Уральским федеральным округом, в нем больше всего средств выделяют компании (18% и 21%). Москва отличается и самым большим числом организаций, живущих за счет коммерческой деятельности (21%).

Опора на те или иные источники финансирования соответствует характеру и приоритетным направлениям деятельности НКО. Организации, имеющие бюджетное финансирование, чаще всего работают с молодежью, занимаются организацией досуга и массовых мероприятий. Членские взносы являются основным доходом для организаций в правовой сфере и сфере содействия развитию бизнеса и предпринимательства, а иностранные средства во многом расходуются на развитие самого некоммерческого сектора, консультации, образовательную и научно-исследовательскую деятельность, правовую защиту и информационную поддержку. Средства бизнеса могут быть предоставлены для любых сфер деятельности, но в основном концентрируются на поддержке работы с социально уязвимыми слоями населения, инвалидами, детьми-сиротами, финансировании спортивных и культурных мероприятий.

Несмотря на то что собственная экономическая активность НКО остается низкой, источников их финансирования становится больше, это ведет к большей устойчивости НКО.

Инфраструктура некоммерческого сектора

Можно выделить два основных типа инфраструктурных организаций – ресурсные центры и крупные общественные организации с разветвленной сетью региональных отделений и филиалов (сетевые организации). И это свиде-

тельствует о том, что в целом инфраструктура некоммерческого сектора развита слабо.

Ресурсные центры с момента своего первоначального появления в середине 1990-х годов претерпели значительное изменение. Классический ресурсный центр представляет собой организацию, которая предоставляет информационные услуги, юридические, финансовые и другие консультации, а также, возможно, и техническую поддержку (доступ в интернет, распечатка и копирование материалов и т.д.) для других НКО бесплатно или за небольшие средства. Организаций, которые вели бы только эту работу, в настоящий момент фактически не существует.

В качестве ресурсных центров в последнее время выступают другие организации. Их можно разделить на следующие группы: сильные НКО, фонды местных сообществ, специально созданные организации и государственные учреждения.

Сильные организации – это те НКО, которые работают длительное время и занимаются разными социальными вопросами. Некоторые из них были первоначально классическими ресурсными центрами, но с течением времени стали заниматься более широким спектром вопросов. Фонды местных сообществ заинтересованы в существовании значительного числа профессиональных некоммерческих организаций для предоставления им грантов; они готовы оказывать услуги ресурсных центров для местных НКО. Российские благотворители ориентированы на сотрудничество с сильными НКО, поэтому они готовы создавать или поддерживать ресурсные центры.

23 Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ) совместно с Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение». – М., 2007

Появились также узкоспециализированные ресурсные центры.

Роль ресурсных центров в ряде регионов играют подразделения администрации субъектов Федерации, городов или муниципальных образований, отвечающие за взаимодействие с некоммерческим сектором. Довольно распространенным является и создание самостоятельных организаций, которые оказывают образовательные услуги, предоставляют помещение и консультации для НКО (типичный пример – Дом общественных организаций в Москве).

Другой инфраструктурный элемент – сети НКО. В 2007 году появились и коалиции, среди которых – Объединение юристов НКО, а также на региональном уровне ряд неформальных ассоциаций благотворительных НКО, иногда совместно с бизнесом (такие попытки отмечены в Самаре, Перми, Иркутске и ряде других городов). Появление последних говорит о координации усилий по поддержке гражданских инициатив на местном уровне.

Организации, имеющие региональные и местные отделения, филиалы и ячейки, в 2007 году столкнулись с определенными сложностями. Так, например, представительствам международных НКО пришлось пройти перерегистрацию и даже изменить структуру (Красный Крест, «Врачи без границ» и другие организации должны были перерегистрироваться в связи с поправками в Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», а их региональные отделения – изменить порядок своей работы). Российские сетевые организации с большим трудом находили средства на реализацию совместных проектов, и деятельность сети, в основном, осуществлялась в виде информационного взаимодействия.

Программы, нацеленные на институциональное развитие сектора, которые еще в недавнем прошлом финансировались международными организациями, в последние годы претерпели значительные изменения как с точки зрения источников финансирования, так и в плане содержания деятельности.

Среди важнейших событий 2007 года – конкурс на право получения государственной поддержки, который проводили общественные организации – операторы конкурса при активном экспертном участии Общественной палаты Российской Федерации. Этот конкурс был направлен именно на укрепление институциональных основ деятельности НКО.

Значительное развитие получила деятельность целого ряда организаций, предоставляющих образовательные услуги для НКО. В одних случаях это происходило в партнерстве с вузами, в других создавались и действовали самостоятельные организации. Все они проводят обучение для представителей НКО на платной основе, что затрудняет доступ к их услугам небольших организаций.

В целом вопрос создания или поддержки деятельности ресурсных центров в стране остается сложным, так как четкого понимания, кому и для чего могут быть нужны подобные организации, нет. Количество ассоциаций и сетевых организаций в разных сферах сектора также остается невысоким в сравнении с другими странами.

Нормативно-правовое обеспечение некоммерческого сектора и общественной активности

Законодательство, регулирующее создание, деятельность и отчетность организаций гражданского общества, в 2007 году не претерпело значительных изменений. Свое воздействие на сектор оказали акты, ранее принятые и вступившие в силу в 2007 году.

Так, в связи со вступлением в силу новых редакций Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» изменился порядок регистрации и отчетности организаций, что, в числе прочего, привело к уменьшению числа некоммерческих организаций и увеличению числа проверок их деятельности различными ведомствами. Облегчение получили лишь религиозные организации, а также после вступления в силу закона будут освобождены от обязанности сдавать отчетность и проходить проверки такие некоммерческие организации, как товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан. Как результат, около 60% всех некоммерческих организаций не сумели вовремя и в полном объеме сдать отчетность, а ФРС пока не смогла проанализировать отчеты и предложить какой-либо механизм более эффективного заполнения форм.

Поэтому попытка государства установить для всех некоммерческих организаций единый порядок регистрации, сроки и формы отчетности, формы государственного контроля не достигает пока своей цели.

В качестве положительных изменений необходимо отметить развитие законодательства. Принятый Федеральный закон от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» предусматривает две формы создания целевых капиталов:

- НКО может быть сама владельцем такого капитала и единственным получателем дохода от него (эта модель применима прежде всего для образовательных учреждений, музеев, больниц и т.д.);
- НКО может быть одним из получателей средств целевого капитала специализированной организации, единственная цель деятельности которой – создание и расходование средств целевого капитала (аналог классического грантодающего фонда).

По итогам 2007 года большинство целевых капиталов (9 из 10) пока создано по первой модели, в которой НКО – собственник капитала.

Другим результатом вступления в силу данного Федерального закона от 30.12.2006 № 275-ФЗ стало расширение списка организаций, имеющих право получать пожертвования.

Кроме того, в 2007 году началась подготовка законопроекта, расширяющего возможности поддержки гражданами благотворительной деятельности, в частности, предполагается стимулировать и поощрять добровольчество, т.е. безвозмездный труд граждан, результаты которого будут служить общественно полезным целям. Этим же законопроектом предусматриваются льготы по налогу на доходы физических лиц, перечисляющих средства в любые благотворительные организации, а не только имеющие бюджетное финансирование, как это предусмотрено законодательством в настоящий момент, в размере до 25% совокупного годового дохода.

Не менее важно и то, что в ходе разработки и продвижения данных законопроектов Общественной палатой была отработана технология для вовлечения всех заинтересованных сторон в процесс их публичного обсуждения, выработки консолидированного общественного мнения и донесения его через Общественную палату до основных разработчиков законопроектов. Составляющие этой технологии – информационная кампания, общественные слушания на стадии доработки, общественная экспертиза на стадии рассмотрения законопроекта и принятия его в Государственной думе. С появлением Общественной палаты у гражданского общества появилась возможность реального влияния на законодательную деятельность.

В рамках принятой еще в 2005 году Концепции административной реформы²⁴ было признано необходимым разработать нормативно-правовую базу для совершенствования взаимодействия органов исполнительной власти и общества, создать действенные каналы влияния гражданского общества на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

В 2007 году сотрудничество власти и общества получило дальнейшее правовое закрепление не только на федеральном уровне, но и в регионах. Общественные советы, в состав которых входят видные общественные деятели и специалисты по профилю деятельности ведомств, в 2007 году созданы и действуют при многих федеральных ведомствах. Аналогичный процесс идет и на региональном уровне, где формирование и деятельность различных консультативных, общественных или экспертных советов при исполнительных органах власти нормативно закрепляется.

В апреле 2006 года российское законодательство, которое регулировало такие формы диалога, как общественные палаты, государственная поддержка НКО, социальный заказ, обращения граждан, публичные слушания и общественная экспертиза, благотворительность, состояло из 1363 нормативных актов, принятых на уровне субъектов Федерации. К октябрю 2007 года количество нормативных актов, регулирующих те же сферы взаимоотношений власти и общества, увеличилось до 2351, причем наиболее четко и уже в большинстве субъектов Федерации законодательно урегулированы вопросы проведения публичных слушаний и об-

24 Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р

щественных экспертиз, а также создание консультативных и экспертных советов. Расширение нормативной базы свидетельствует об укрепляющейся тенденции постепенного и поступательного развития регионального законодательства (законов и подзаконных актов), многие из которых изменяются или дополняются в зависимости от темпов развития и активности гражданского сектора региона.

Что касается других законодательных инициатив, вступивших в силу в 2007 году и способных оказать влияние на деятельность некоммерческих организаций и развитие гражданского общества, необходимо отметить два федеральных закона – поправки к закону «О противодействии экстремистской деятельности»²⁵ и закон «Об автономных учреждениях»²⁶.

Из содержания Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ) следует, что субъектами экстремистской деятельности являются как юридические, так и физические лица. Однако стоит обратить внимание на то, что законодатель в статьях Закона о санкциях за совершение экстремистских действий (статьи 6, 7, 9 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ) использует термины «общественное или религиозное объединение», «иная организация». При этом санкция в виде приостановления деятельности (статья 10 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ) предусмотрена только в отношении общественного или религиозного объединения. Из этого можно сделать обоснованный вывод о том, что законодатель считает именно общественные или религиозные объединения субъектами экстремистской деятельности.

Автономные учреждения – это новая форма собственности большинства государственных организаций социальной сферы: школы, средние специальные и высшие учебные заведения, театры, музеи, больницы, учреждения социальной защиты. Они могут быть созданы, но в ближайшее время они будут преобразовываться из существующих государственных или муниципальных учреждений на базе уже имеющегося имущества. С момента вступления в силу Закона на все финансируемые из бюджетов учреждения и организации перестанут быть государственными или муниципальными учреждениями, а станут частными, ориентированными на оказание услуг и возможное получение прибыли. В этой связи они попадут в условия конкуренции за доступ к бюджетным ресурсам с частными организациями, оказывающими подобные же услуги. В результате реализация прав граждан на образование, медицинскую и социальную помощь может быть значительно затруднена.

Таким образом, изменения законодательства об НКО коснулись нескольких сфер: налоговой – изменения носят позитивный, стимулирующий характер, политической – изменения ограничивают деятельность организаций гражданского общества, экономической – принятые изменения играют как позитивную, так и негативную роль в развитии гражданского общества.

Поддержка государством и бизнесом институтов гражданского общества

Система поддержки НКО в последний год претерпела значительные изменения. Можно выделить три основные причины такого изменения: вступление в силу поправок к Федеральному закону от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», увеличение государственного финансиро-

вания и активизация российских благотворителей.

В связи со вступлением в силу в 2006 году поправок к Закону об общественных объединениях деятельность всех иностранных благотворительных организаций была осложнена. Так, количество отчетов и планов деятельности, которые иностранные доноры вынуждены теперь предоставлять в ФРС ежеквартально, увеличивает объем работы и расходы доноров, которые могли быть использованы для поддержки российских НКО.

25 Федеральный закон от 24.07.2007 № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму»

26 Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»

Одновременно произошло увеличение финансирования деятельности НКО со стороны государства. Причем не только на федеральном уровне увеличилось финансирование деятельности НКО, но и в большинстве регионов продолжилась практика предоставления средств в виде муниципального гранта или заказа, а также привлечения НКО для выполнения разного рода работ на возмездной основе.

По данным РОМИР, бюджетные средства составляют 29% финансирования НКО. Из них 7% приходится на федеральный бюджет, 9% – бюджеты субъектов Федерации и 13% – местные бюджеты.

Более того, в соответствии с реализацией среднесрочной программы развития МЭРТ начал подготовку нового законопроекта, который уравнивает в правах бюджетные и небюджетные НКО при получении средств из бюджета. Подобная законопроектная деятельность говорит о желании государства создать более конкурентную среду в сфере предоставления социальных услуг.

Главная отличительная черта последнего года – увеличивающееся финансирование со стороны российских благотворителей, компаний и специализированных организаций (в большинстве своем – фондов). По результатам только одного конкурса «Корпоративный донор России» средства, выделенные десятью крупнейшими компаниями на благотворительные и социальные цели в 2005 году, составили 3,2 млрд рублей, а в 2006 – около 6 млрд рублей. Однако тематика, которую поддерживают российские благотворители, остается достаточно узкой – дети, образование, здоровье, спорт. Это не совсем совпадает с ожиданиями граждан, но воспринимается ими и государством лучше, чем если бы российские доноры поддерживали экологию или правозащиту.

Новой тенденцией, которая пока еще только набирает силу, является поддержка создания целевых капиталов – нерасходуемых средств, доход от инвестирования которых через управляющие компании используется НКО для финансирования ее деятельности. Создание целевого капитала позволит сделать НКО более устойчивыми за счет постоянных источников финансирования, будет способствовать длительному планированию их деятельности.

Благотворительная помощь со стороны граждан, прежде всего социальным учреждениям, растет. Однако граждане стремятся передать свои средства напрямую в больницы или детские дома, а не в специализированные организации, системно решающие данные проблемы. Так, только Российский фонд помощи в 2007 году привлек средств на 128 млн рублей, из которых лишь 1 млн прошел через счета организации²⁷.

Однако необходимо отметить также и рост частных пожертвований со стороны сотрудников компаний, а также программы типа «Благотворительность вместо сувениров», которые в этом году поддержало максимальное число компаний с момента первого появления в России.

Отметим, что сегодня финансирование деятельности НКО происходит в основном за счет государства и институциональных доноров, а не средств граждан, и говорить о действительной поддержке НКО со стороны граждан пока рано.

Механизмы и формы взаимодействия общества с государством и органами местного самоуправления

Характеризуя позицию общественных объединений и других некоммерческих организаций по отношению к государству, практически каждый пятый россиянин (21%) считает, что они занимаются конкретным делом и не вступают в контакты с властью. По мнению лишь 13% респондентов, НКО защищают интересы граждан перед органами власти. 39% респондентов не дали определенного ответа на этот вопрос.

Какую позицию общественные объединения и другие некоммерческие организации должны занимать по отношению к властям? Во-первых, по мнению респондентов, они должны защищать интересы граждан перед органами власти (40%). Во-вторых, совместно с властью выработать и реализовывать общественно важные программы (30%)²⁸.

²⁷ По данным на ноябрь 2007 года

²⁸ Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ) совместно с Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение». – М., 2007

Позиция НКО по отношению к властям: реальная и должная (% от числа опрошенных)

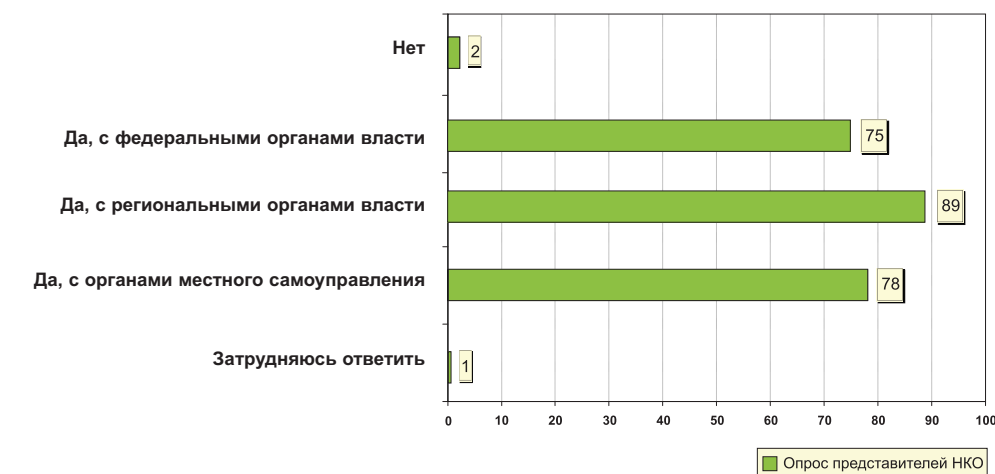


На вопрос о том, как государство в целом относится к общественным объединениям и другим некоммерческим организациям, почти половина россиян затруднились дать какой-либо ответ (41%).

Тем не менее, взаимодействие между государственными органами, органами местного самоуправления и некоммерческими организациями существует: около 98% опрошенных НКО и 93% представителей власти разных уровней подтвердили факт взаимодействия²⁹.

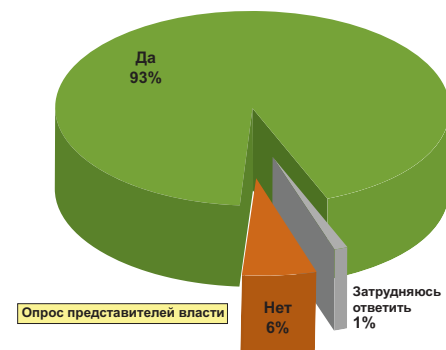
По оценкам экспертов, наиболее интенсивное взаимодействие органов власти и НКО происходит на уровне местного самоуправления, ведь НКО становятся здесь реальными партнерами органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Приходится ли Вашей организации взаимодействовать с федеральными и региональными органами власти или с органами местного самоуправления? (% от числа опрошенных)



²⁹ АНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИРКОН) Третий сектор России: оценка влияния». – М., 2007

Приходится ли Вам лично взаимодействовать с представителями некоммерческих организаций? (в % от числа опрошенных)

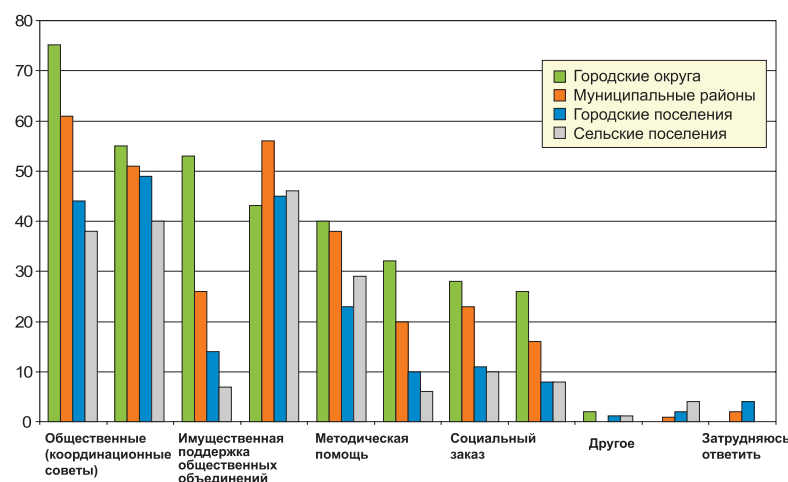


Так, по результатам исследования³⁰, около 80% опрошенных НКО часто (65%) или иногда (21%) взаимодействуют с органами местного самоуправления; с региональными органами власти часто взаимодействуют 62% НКО, а с федеральными – только 42% опрошенных. 49% опрошенных представителей власти, в свою очередь, сообщили, что часто взаимодействуют с НКО, еще 34% – иногда, и лишь 1% затруднились с ответом.

Взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления и общественности условно можно разделить на экономические и неэкономические формы. Основными неэкономическими формами являются общественные советы, обмен информацией, оказание образовательной и методической помощи. Основными экономическими формами взаимодействия выступают совместная реализация социальных программ, формирование и размещение социального заказа, гранты (субсидии), имущественная поддержка негосударственных некоммерческих организаций.

Развитость форм взаимодействия органов местного самоуправления и общественности зависит не столько от социально-экономического положения муниципального образования, сколько от уровня институционализации некоммерческого сектора. Последний напрямую связан с уровнем урбанизации муниципального образования. Это подтверждается данными исследования: в городских округах взаимодействие намного интенсивнее, чем в других типах муниципальных образований³¹.

Формы взаимодействия органов местного самоуправления и общественности (по типам муниципальных образований, в % от числа опрошенных)



30 АНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИРКОН) Третий сектор России: оценка влиятельности. – М., 2007

31 Социологическое исследование «Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация и развитие местного самоуправления», подготовленное Единым общероссийским объединением муниципальных образований. – М., 2007

В 75% городских округов созданы и работают общественные (координационные) советы. Они способствуют решению ряда задач для развития диалога между местной властью и общественностью. Важнейшая из них – создание условий для участия общественности в выработке, принятии и реализации решений. Например, благодаря советам активные граждане, объединенные в местные некоммерческие организации, могут привлекаться к непосредственному ответственному участию на всех этапах управленческой и организационной работы местной администрации.

Информационная поддержка со стороны органов местного самоуправления имеет место практически в каждом втором городском округе, муниципальном районе и городском поселении. Имущественная поддержка общественных объединений осуществляется в 53% городских округов. В муниципальных районах она встречается в два раза реже (лишь в 26% муниципальных образований этого типа), в городских и сельских поселениях еще реже (в последних сводится практически на нет). Имеет место предоставление негосударственным некоммерческим организациям помещений для ведения текущей деятельности.

Совместная реализация социальных программ была в 47% обследованных муниципальных образований, причем чаще всего в муниципальных районах. Здесь используются такие преимущества совместной работы органов власти и НКО, как объединение ресурсов, привлечение труда добровольцев и минимизация в связи с этим затрат. Распространенным способом реализации муниципальных социальных программ в России мог бы стать социальный заказ, который широко распространен во многих европейских странах. Однако социальный заказ как институциональная форма взаимодействия органов власти и НКО, судя по ответам респондентов, имеет место лишь в 28% городских округов, 28% муниципальных районов, а также в каждом десятом городском и сельском поселении.

Практика предоставления органами местного самоуправления муниципальных грантов получила распространение в каждом третьем городском округе, в каждом пятом муниципальном районе, в каждом десятом городском поселении и лишь в каждом восемнадцатом сельском поселении.

Возможности муниципальных грантов наиболее высоко оцениваются руководителями городских округов – 29% глав этих муниципальных образований считают реализацию инициативных проектов по месту жительства на средства муниципальных грантов наиболее полезной формой участия населения в решении вопросов местного значения. Этой точки зрения придерживаются 15% глав муниципальных районов, и такая же доля среди глав городских поселений, 9% глав сельских поселений.

Лишь в 3% муниципальных образований никакие формы взаимодействия органов местного самоуправления и общественности не используются. Среди этих аутсайдеров нет ни одного городского округа, но больше всего сельских поселений.

Таким образом, взаимодействие НКО с органами власти и местного самоуправления носит довольно регулярный характер и осуществляется в различных формах.

Местные сообщества

Под местным сообществом понимается совокупность граждан, живущих на определенной

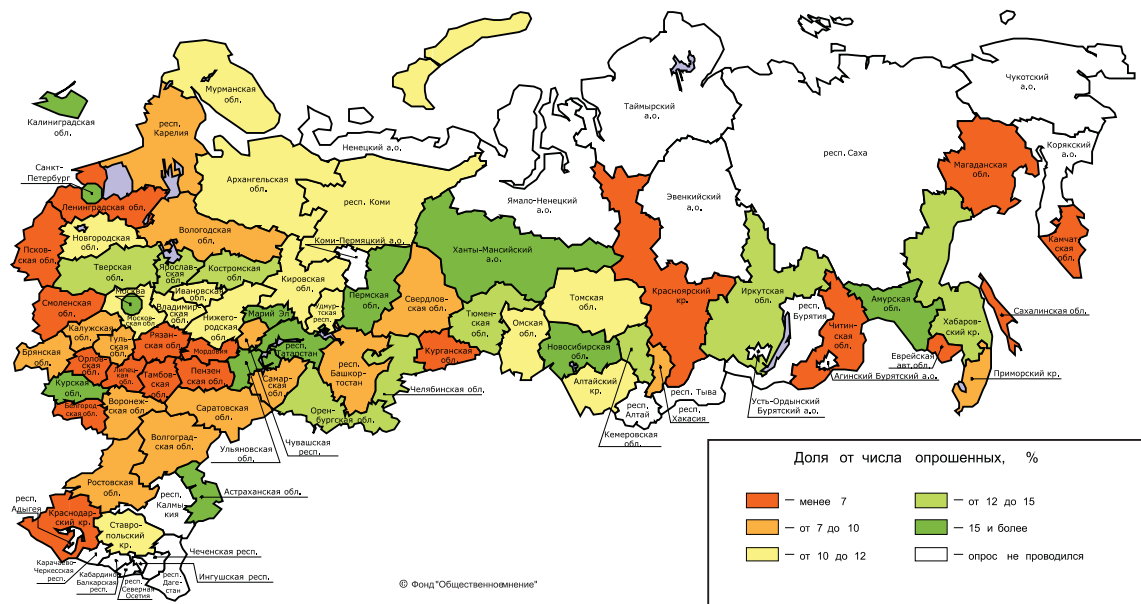
территории и ощущающих свою ответственность за состояние данной территории, готовых предпринимать какие-либо действия для ее развития.

В отличие от других стран, в России местные сообщества можно рассматривать только в поселениях определенного размера. Так, говорить о местном сообществе Москвы или Екатеринбурга будет преувеличением, однако там можно выделить сообщества на уровне районов, домов или даже подъездов. И именно в таких сообществах возникают реальные гражданские органы самоуправления в виде ТОС и ТСЖ.

Интересно также отношение жителей страны к деятельности организаций в этой сфере³².

32 Данные ФОМ, 2007 год

О каких общественных объединениях и других некоммерческих организациях, гражданских инициативах в вашем городе Вы знаете или хотя бы слышали?
территориальное общественное самоуправление, местные инициативные группы по обустройству жилых территорий (озеленение, детские площадки, площадки для выгула собак, оборудование парковок и гаражей, вывоз мусора и т.п.)



Другим проявлением активного участия граждан в жизни местных сообществ можно считать деятельность в ряде территорий фондов местных сообществ, которые все чаще становятся своего рода катализаторами и организаторами решения местных проблем. В 2007 году наибольшее внимание в работе фондов местных сообществ уделялось не только привлечению новых доноров, но и развитию технологий, направленных на вовлечение молодежи в жизнь региона и решение его социальных проблем.

Местные сообщества в большинстве случаев не являются для граждан тем ближним кругом, к которому они обращаются для решения своих проблем, не проявляют себя как та сфера, из которой возникают новые организации и другие инициативы граждан.

Отсутствие местных сообществ объясняется как историческими причинами, так и недостатком целенаправленного их стимулирования. Стихийно сообщества складываются лишь при возникновении общей угрозы, например, при сносе домов или точечной застройке.

Формирование местных сообществ как основы дальнейшего развития гражданского общества требует дополнительных инвестиций, как финансовых, так и интеллектуальных, от всех заинтересованных сторон – власти, бизнеса, НКО и общества в целом.

Неформальные сообщества

Начиная с 2005 года в России отмечается всплеск общественной активности нового типа. Возникают многочисленные нерегистрирующиеся объединения людей – неформальные сообщества, самоорганизация которых связана не с политической деятельностью, а с намерением решать конкретные социальные проблемы.

Очень небольшая часть таких объединений, расширяя масштаб своей деятельности, регистрируется (например, чтобы обеспечить легитимность в переговорах с властью), тем не менее оставаясь по методам своей деятельности неформальными, практически они не имеют офисов и штатного персонала, стабильных источников финансирования.

Основные сферы, в которых наиболее активны «неформалы»:

- жилищная сфера (ущемление прав на приватизацию, предоставление и социальный наем жилья, препятствия при организации товариществ собственников жилья, необос-

нованность тарифов на жилищно-коммунальные услуги, дольщики, уплотнительная застройка и т.п.);

- экология (вырубка городских зеленых массивов, размещение экологически вредных производств, складирование мусора и промышленных отходов и т.п.);
- нарушение прав автомобилистов;
- защита прав инвалидов и, в частности, детей-инвалидов;
- опека над детьми-сиротами и детьми из неблагополучных семей;
- помощь одиноким пожилым людям;
- работа с мигрантами;
- работа с бомжами.

В 2007 году неформальные общественные организации выступали в защиту прав обманутых дольщиков, против уплотнительной застройки в крупных городах, за изменение маршрута прибайкальского нефтепровода.

Если речь идет о неполитических устойчивых неформальных структурах, регулярно проводящих публичные акции и пытающихся заявить о себе через средства массовой информации и интернет, то их примерно 300 по всей стране. Причем большая их часть сосредоточена в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях, крупных городах – региональных центрах.

Численность активистов, составляющих ядро этих организаций, относительно невелика – от 20 до 30 человек. Но в акциях на нерегулярной основе принимает участие намного больше людей – счет здесь может идти на сотни тысяч.

Основная часть активистов и руководителей новых неформальных организаций – представители нарождающегося в России среднего класса, отличительными чертами которых являются, в частности, обладание собственностью, а также высокий образовательный уровень и преимущественно умственный характер труда. Сочетание такого рода признаков в условиях, когда массово нарушаются конкретные имущественные права (жилищные, автомобильные, земельные и т.п.), приводит к самоорганизации, к коллективным действиям людей.

Среди новых неформальных организаций достаточно широко распространены и те, которые занимаются не отстаиванием собственных материальных индивидуальных и коллективных интересов, а проблемами других общественных групп. Эта линия активности во многих случаях подталкивает к формализации деятельности, регистрации в качестве НКО.

Новые неформальные организации используют самые разнообразные формы работы: начиная с письменных обращений в органы власти и кончая публичными акциями. Как показывает практика, органы власти в большинстве случаев не реагируют на первые признаки недовольства, что провоцирует людей на разнообразные протестные акции (например, в городе Перми было захвачено здание городской мэрии участниками движения против вырубки одного из скверов, а обманутые дольщики регулярно проводят голодовки).

Эффективность деятельности такого рода организаций можно оценить по степени решения поднимаемых ими социальных вопросов. Характерным положительным примером является изменение маршрута прибайкальского нефтепровода, которое произошло во многом благодаря многочисленным акциям протеста экологических (формальных и неформальных) общественных организаций. Необходимо отметить в целом конструктивное сотрудничество инициативных групп автомобилистов с законодателями при принятии поправок в Правила дорожного движения.

Новые неформальные объединения граждан в целом организованы и готовы к взаимодействию с представителями власти. Они гораздо понятнее обществу, чем некоммерческие организации.

Экспертные сообщества

К экспертным сообществам в некоммерческом секторе принято относить представителей действующих продолжительное время НКО, имеющих опыт управления разного рода проектами и сотрудничества с различными благотворителями, а также профессиональных ассоциаций.

Так, экспертные доклады НКО по реализации Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» в связи с подготовкой Олимпиады-2014 или мониторинг проведения выборной кампании являются классическими примерами экспертизы «снизу».

Участие в экспертизе законодательства по приглашению МЭРТ и других министерств и ведомств, а также подготовка социальных отчетов и программ развития территорий для бизнеса – вариант привлечения экспертного потенциала извне.

Экспертный потенциал некоммерческого сектора может использоваться и по запросу «сверху» – запросу власти или бизнеса

На региональном и муниципальном уровнях ситуация с развитием экспертного сообщества значительно отличается. В связи с активизацией деятельности в социальной сфере в регионах как со стороны власти, так и со стороны бизнеса возросла потребность в привлечении экспертов из некоммерческого сектора. И если раньше такие эксперты часто приглашались из крупных федеральных организаций, то в 2007 году ситуация в корне изменилась. При сохранении лидерства по качеству экспертизы со стороны московских организаций число местных партнеров-экспертов для власти и бизнеса возросло. Примером расширения местного экспертного сообщества могут служить региональные общественные палаты, число которых в 2007 году превысило тридцать.

По-прежнему сохраняется нежелание средств массовой информации использовать экспертов из третьего сектора. Так, СМИ уже готовы рассматривать представителей Общественной палаты как экспертов по социальным вопросам и обращаются к ним за комментариями, но объем информации по тематикам гражданского общества в СМИ остается все еще незначительным в сравнении с другими темами. Кроме того, необходимо отметить, что если в печатных СМИ и в интернете информация о деятельности общественных объединений и комментарии экспертов от «общественности» присутствуют постоянно, то в телеэфире – от случая к случаю.

В целом состав экспертного сообщества в 2007 году не претерпел значительных изменений, он по-прежнему остается небольшим по размерам и по представительству разных типов организаций. Однако потребность в экспертах от некоммерческого сектора со стороны власти и бизнеса, реализующего проекты в социальной сфере, возросла.

Часть 2.

Гражданская самоорганизация: потенциал и влияние

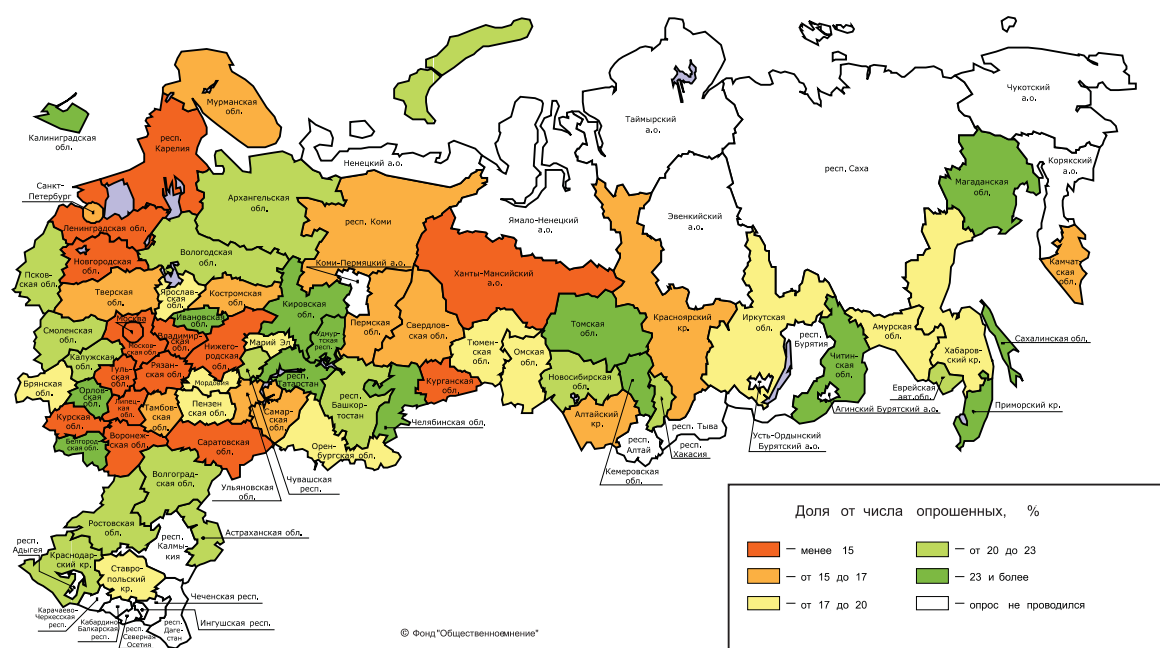
- Роль гражданского общества в социальной защите населения
- Организации гражданского общества и антагонистический парадокс здравоохранения
- Гражданское общество в защите природы
- Общественное влияние в сфере образования и науки
- Институты гражданского общества в сфере культуры
- Конфессиональный и этнонациональный фактор в общественной жизни
- Гражданская самоорганизация в экономике
- Вовлеченность граждан в политическую активность на различных уровнях



Часть 2. Гражданская самоорганизация: потенциал и влияние

Влияние граждан на принимаемые в стране решения, возможность участия в политической и общественной жизни страны закреплено Конституцией Российской Федерации³³ и обеспечивается в том числе и через деятельность общественных объединений как форму выражения своих интересов. В то же время жители страны сегодня не высоко оценивают степень учета их интересов властями³⁴.

По Вашему мнению, власти понимают и учитывают интересы таких людей, как Вы, или нет?
да



Очевидно, что для изменения этой ситуации необходимо развитие общественных объединений, иных институтов гражданского общества, способных оказывать влияние и принуждать как власти, так и бизнес-сообщество учитывать общественное мнение.

В 2007 году стали заметны первые результаты деятельности новых, недавно созданных институтов взаимодействия гражданского общества и органов власти. Это прежде всего общественные палаты, действующие на региональном и федеральном уровнях, а также общественные советы при органах власти. Однако, по данным опроса³⁵, в 2007 году не более 30% населения России информированы о деятельности организаций третьего сектора и не более 25% могут оценить эту деятельность.

33 Конституция РФ принята 12 декабря 1993 года на всенародном референдуме

34 Данные ФОМ, 2007 год

35 АНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИРКОН) Третий сектор России: оценка влияния». – М., 2007 год

Согласно результатам исследований³⁶, на сегодняшний день взаимодействие организаций некоммерческого сектора, и в первую очередь их активной части, с органами власти разного уровня, а также с бизнес-структурами происходит довольно регулярно – это признают как руководители самих НКО, так и представители власти и бизнеса. Правда, оценки этого взаимодействия весьма неоднозначны, чаще всего респонденты отвечают, что они «иногда удовлетворены взаимодействием, иногда нет». Среди представителей разных секторов удовлетворенных взаимодействием – от четверти до трети от числа опрошенных, не удовлетворенных – от 15% до 25%. В то же время население все еще недостаточно информировано как о самом факте деятельности организаций третьего сектора, так и о степени влияния этих структур на власти и на бизнес.

Интересны оценки степени влияния некоммерческого сектора на принятие решений в разных сферах. Респонденты могли дать как отрицательную, так и положительную оценку этому влиянию, и на рисунке приведены усредненные значения.

Оцените влияние некоммерческого сектора РФ на принятие решений органов власти в разных сферах

(средние оценки)



Оценки влияния некоммерческого сектора на коммерческий со стороны руководителей НКО и представителей бизнес-структур невысоки и коррелируются друг с другом. **В наибольшей степени с обеих сторон влияние признается в области непроизводственной деятельности предприятий.** Это проявляется при участии в социальных инициативах, формировании имиджа предприятий, заботе об экологии, участии в развитии местных сообществ, социальной отчетности, а также в области маркетинга. Отметим, что влияние третьего сектора на соблюдение предприятиями трудового законодательства, улучшение условий и безопасности труда сотрудников, а также финансовую отчетность руководители предприятий оценили выше, чем представители некоммерческих организаций, а это те сферы, в которых обе стороны чаще выступают не как равноправные партнеры, а как противоборствующие стороны.

Следует обратить внимание, что конкретные формы и методы влияния некоммерческих организаций на власть и бизнес оказались довольно разнообразными. По утверждению руководителей НКО, принявших участие в исследовании, за последние годы три четверти из них участвовали в конференциях и семинарах по вопросам взаимодействия власти и НКО или иных формах диалога НКО и власти, обращались с письмами и петициями к представителям власти, публиковали в СМИ актуальные материалы, организовывали и участвовали в обсуждении законодательных инициатив. Реже всего отмечались разного рода обращения в международные организации. Заметим также, что протестные публичные формы воздействия на власть и бизнес вошли в число наименее распространенных.

36 ТАНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИРКОН) Третий сектор России: оценка влияния». – М., 2007 год

В чем из перечисленных методов и форм влияния Вашей организации приходилось принимать участие на протяжении последних лет?



Таким образом, для гражданского общества характерно использование различных форм диалога и с властью, и с коммерческими структурами с целью оказать влияние на принимаемые ими решения. Для того чтобы оценить это влияние, были использованы разные методы: специальные социологические опросы, экспертные интервью, оценки состояния той или иной сферы на основе предложенной системы индикаторов. Результаты этой работы, структурированные по отдельным сферам жизни общества, представлены в этой части Доклада.

Роль гражданского общества в социальной защите населения

В сферу социальной защиты в России попадают десятки миллионов человек. Это, в частности, более 13 млн инвалидов, несколько миллионов социально неблагополучных и малообеспеченных семей, сироты, одинокие пенсионеры, нуждающиеся в постороннем уходе, лица без определенного места жительства, в том числе и дети, ВИЧ-инфицированные и больные СПИДом, освобожденные из мест заключения и целый ряд других категорий населения.

Если в дореволюционной России издавна существовали традиции оказания помощи этим категориям, основанные прежде всего на общественном участии и благотворительности, то в советское время эти функции практически целиком взяло на себя государство. Единственным исключением была деятельность общественных организаций инвалидов (ВОИ, слепых, глухих), которые не только оказывали социальную помощь своим членам, но производили на

своих предприятиях продукцию на товарный рынок. Однако этот вклад в масштабах ВВП не превышал сотых долей процента.

В настоящее время общественные организации в сфере социальной защиты проявляют себя как:

- поставщики или производители социальных услуг;
- инструмент влияния и трансляции общественных интересов на условия и характер производства социальных услуг в бюджетной сфере, в том числе настройка обратной связи, контроль и оценка, разработка стандартов, формирование библиотек лучшего опыта, независимый анализ и экспертиза и т.п.;
- инструмент влияния на направленность и способы реализации социальной политики, в том числе на увеличение или уменьшение спроса на услуги;
- источник и механизм привлечения инвестиций в социальную сферу через добровольческую деятельность, собственную или инициированную, и привлеченную с их помощью частную или государственную благотворительность.

Однако эти функции НКО реализуются далеко не в полной степени.

Государство по-прежнему гарантирует гражданам право на социальное обслуживание только в государственной системе социальных служб³⁷. Привязка гарантированных услуг к поставщикам только одной организационно-правовой формы продолжает существенно ограничивать как бюджетными открытыми конкурентными процедурами для финансирования непосредственно услуг для населения.

И сегодня основные средства, выделяемые в территориальных бюджетах на предоставление социальных услуг, оказываются закрепленными за сетью бюджетных подведомственных учреждений и не могут быть использованы для покупки услуг с применением конкурентных процедур даже в случае наличия на территории более эффективных поставщиков услуг других организационно-правовых форм.

Региональные и муниципальные власти испытывают трудности в создании организационных условий и методических рекомендаций для привлечения некоммерческих организаций в социальный сервис, прежде всего в части создания заданий на предоставление услуг, определения стандартов качества и доступности, расчета их стоимости и т.п. По-прежнему многие регионы и муниципалитеты в силу бюджетных ограничений не могут позволить себе привлекать для поддержки такой деятельности существующие экспертные ресурсы, в т.ч. специализированные некоммерческие центры независимого социального анализа и проектирования. Все более осязается дефицит системной и целенаправленной деятельности по выявлению и распространению лучшего опыта предоставления социальных услуг, поскольку экспертные организации, которые занимаются этой работой в настоящий момент, имеют для этого весьма ограниченные ресурсы.

НКО – поставщики социальных услуг поставлены в ситуацию необходимости уплаты НДС (за исключением образовательных и медицинских услуг).³⁸ И хотя есть отдельные возможности для освобождения от уплаты данного налога³⁹, однако в целом ситуация ставит в неравные налоговые условия поставщиков услуг разных организационно-правовых форм, претендующих на бюджетное финансирование, к примеру, для услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми такое освобождение предоставляется только государственным и муниципальным учреждениям.

Данное обстоятельство к тому же серьезно ограничивает стимулы для региональных и местных органов исполнительной власти отказываться от сметного финансирования поставщиков социальных услуг.

Помимо этого, НКО поставлены в неравные условия с иными поставщиками социальных услуг: в отличие от них, муниципальные учреждения получают льготы по оплате коммунальных платежей, государственные и муниципальные учреждения имеют более льготные ставки арен-

37 Часть 1 статьи 7 ФЗ «Об основах социального обслуживания»

38 Подпункт 3 п. 2 ст. 149 НК РФ

39 В определенных случаях уплаты НДС может избежать некоммерческая организация на основе статьи 39

Налогового кодекса. А также, судя по всему, пакет изменений в налоговое законодательство при принятии Закона о целевом капитале содержит возможность освобождать от уплаты НДС услуги НКО, прямо поименованные в их уставе

ды государственного и муниципального имущества, существует практика предоставления беспроцентных кредитов от муниципальной администрации муниципальным учреждениям и т.д.

Таким образом, полноценного конкурентного рынка социальных услуг в России не существует, поскольку система социальной помощи монополизирована бюджетными учреждениями. Эти учреждения всегда находятся в более выгодной позиции, чем НКО. С одной стороны, они имеют постоянное гарантированное финансирование, которое привязано не к качеству работы, а к количеству оказываемых услуг. С другой стороны, бюджетные учреждения располагают пусть устаревшей, но все же важной инфраструктурой, включая здания, оборудование, автотранспорт.

Как следствие, большинство НКО вынуждены ограничивать свою деятельность простыми социальными услугами. Это программы социально-психологической реабилитации, консультирование по всевозможным льготам, ЖКХ и другим социальным проблемам, надомное обслуживание пенсионеров и инвалидов, сбор пожертвований, закупка одежды и лекарств, несложные учебные программы, организация трудовой практики и досуга. **Таким образом, можно сделать вывод, что «третий сектор» продолжает лишь дополнять деятельность традиционных учреждений соцзащиты и не составляет им никакой конкуренции.**

В большинстве случаев НКО занимают обособленные ниши спроса на социальные услуги, не охваченные бюджетными организациями и бизнесом.

Наряду с тем что большая часть организаций оказывает услуги своим членам, существует устойчивая практика части организаций предлагать услуги за рамками своей членской базы, в т.ч. на платной основе.

Определенные результаты дает работа общественных организаций ветеранов Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов. Их усилия способствовали реализации социальных прав военнослужащих и членов их семей в сфере обеспечения государственных гарантий и льгот в области труда, пенсионного обеспечения, решения наиболее острой проблемы – жилищной. Позитивную роль сыграло создание по инициативе Общественной палаты Российской Федерации общественных советов при Минобороны России и других силовых ведомствах.

Вместе с тем в 2007 году не снижалась острота социальных проблем военнослужащих, членов их семей и лиц, уволенных с военной службы, роль общественных объединений в решении которых явно недостаточна.

Проведение консультаций, особенно юридических, наряду с обучающей и издательской деятельностью является наиболее часто встречающимися видами деятельности, в которых оказывают услуги НКО. Частично эти услуги оказываются и на платной основе.

Социальные услуги, ориентированные на социально незащищенные слои населения (пожилых, малообеспеченных, бездомных и т.д.), оказываются меньшим количеством НКО, причем ни одна из этих услуг не является платной. Эта деятельность является чисто благотворительной, организации изыскивают дополнительные средства для регулярного оказания этих услуг. Часто услуги для некоторых групп, например, бездомных или пострадавших от тоталитарных сект, предоставляются в конкретных городах и поселках только некоммерческими организациями.

Вопросы качества социальных услуг и обслуживания становятся одними из центральных при обсуждении проблем в социальной сфере. НКО демонстрируют широкий спектр подходов, иногда диаметрально противоположных, к определению основных болевых точек: недоступность социальных услуг, особенно в малых городах и сельской местности; недоступность услуг для отдельных категорий населения (одиокие старики, инвалиды, сироты, освобожденные заключенные и др. «люди, не нужные собственной семье»); закрытость и непрозрачность деятельности муниципальных учреждений и социальных служб; стандарты платных услуг и услуг повышенного качества и т.д.

Социальная услуга в бюджетной сфере по-прежнему оказывается населению по принципу усредненности: «положено – получите», без участия клиента и учета индивидуальных запросов и потребностей его личности, без учета качества этой услуги. На первое место ставится сам факт ее оказания.

Не решена масштабная проблема создания единых правил игры для участников рынка, то есть стандартизации социальных услуг. На практике разработчики стандартов социальной помощи сталкиваются с большими трудностями: они понимают, например, цель оказания услуги, но не могут сформулировать ни четкие критерии оценки ее качества, ни требования к по-

рядку ее оказания. На местах попросту не хватает экспертов, способных описать соцзащиту как систему продуктов, что существенно тормозит процесс создания конкурентного рынка социальных услуг.

Многие разработанные региональные стандарты не решают проблемы реального и конкретного описания того, как, с какими условиями должна оказываться услуга, чтобы считаться качественной. Нескоординированность подходов к стандартизации, которую демонстрируют федеральные ведомства, отвечающие за реализацию различных реформ (МЭРТ – за административную реформу, Минфин – за бюджетную и т.д.) еще более запутала ситуацию.

Некоммерческие организации сталкиваются с серьезными трудностями в обеспечении устойчивого и приемлемого качества предоставляемых ими услуг. С одной стороны, из-за недостатка собственной материально-технической базы они не могут гарантировать соответствие своей деятельности некоторым требованиям (к примеру, требованиям СНиП к определенным видам учреждений). С другой стороны, в связи с тем что условия деятельности работников НКО существенно хуже, чем у работников бюджетных учреждений, выполняющих такую же деятельность по оказанию социальных услуг, имеющих к тому же большие социальные гарантии, НКО сталкиваются с текучестью профессиональных и подготовленных кадров. У некоммерческих организаций нет устойчивого опыта управления качеством и формализации поддерживающих процедур. И, наконец, у них нет достаточных инвестиций, позволяющих преодолеть барьер входа на рынок с социальными услугами широкого спектра, что соответственно уменьшает их возможности привлечения для организации такой работы специалистов.

В целом НКО – поставщики социальных услуг демонстрируют избыток предложений при негарантированном качестве, неумение правильно устанавливать цену за услугу, слабый контроль и учет деятельности.

В ситуации предоставления надомных услуг или услуг отдельным категориям населения проявляется преимущество НКО как поставщиков социальных услуг. Оно заключается в близости членов НКО к проблемной группе, подчас личному ситуационному опыту, отсутствии формальных преград в изобретении и применении методов работы, свободе выбора в деятельности и т.п.

Невзирая на все перечисленные слабости, НКО, предлагая сотни уникальных услуг, которые отсутствуют в государственном и бизнес-секторах, продолжает оставаться мощнейшей «лабораторией», которая разрабатывает, продвигает и внедряет новые формы и виды социальных услуг.

Помимо собственно оказания социальных услуг и участия в формировании социальной политики НКО в той или иной мере влияют на определение методов деятельности в социальной сфере, формирование и осуществление контроля качества, выбор исполнителей, привлечение ресурсов и иные составляющие реализации социальной политики. Наиболее полно это проявляется на уровне местного самоуправления.

НКО, объединенные в разные сетевые взаимодействия и гражданскую кооперацию, по-прежнему являются поставщиками новых идей (особенно на региональном и муниципальном уровне), что позволяет им предлагать администрациям нестандартные пути осуществления деятельности. Именно НКО в большей степени обращают внимание на необходимость профилактики проблем в социальной сфере и реализуют собственные локальные проекты, а также постоянно принуждают представителей ведомств к обсуждению необходимости профилактики и к ведению такой деятельности в социальной сфере.

НКО обеспечивают доступ к целевым аудиториям, разъясняя населению и отдельным гражданам и группам возможности получения тех или иных социальных сервисов, в т.ч. через обучение, консультирование, издание инструкций, методических пособий и буклетов. Становится все более распространенной технология «диспетчеризации», когда НКО не сами оказывают услуги, а обеспечивают граждан информацией о том, где и на каких условиях они могут получить социальные услуги в государственных и негосударственных учреждениях.

Несмотря на то что самой сложной проблемой для большинства НКО является проблема финансирования собственной деятельности, они обладают способностью привлекать дополнительные ресурсы на реализацию социальных проектов. Это не является противоречием. Для НКО достаточно сложно найти средства финансирования институциональных расходов (аренда помещения, оплата коммунальных услуг и штатных работников, налоги, расходные материалы и т.д.) – эти расходы связаны с поддержанием текущего существования организа-

ций, и их финансирование часто оказывается неразрешимой проблемой для НКО, что приводит к консервации или полному прекращению их деятельности. Кроме того, некоммерческие организации могут привлекать серьезные (сопоставимые с расходами местных бюджетов на эти цели) средства на собственно социальную деятельность. Источниками таких средств являются гранты благотворительных организаций, ресурсы самих членов НКО (они используют для этого находящиеся в личной собственности технику, помещения, оборудование и т. д.), добровольные взносы граждан (как со стороны благотворителей и спонсоров, так и со стороны получателей социальных услуг). Получить доступ к этим ресурсам местное сообщество может только посредством привлечения к социальному управлению некоммерческих организаций, так как напрямую для муниципальных структур эти ресурсы недоступны.

Из-за недостаточной включенности организованной общественности в государственный и муниципальный мониторинг социальной сферы НКО не могут в достаточной мере реализовать свой потенциал при формулировке целей и задач социальной политики. Результаты инициативного (общественного) мониторинга по-прежнему не рассматриваются властью как форма определения общественных приоритетов, что вызывает раздражение и защитную реакцию. Недоучтенной остается полезность информации от НКО, которые располагают собственными источниками о состоянии и потребностях отдельных групп и населения в целом, отличными от тех, которыми пользуется государственные органы и местная администрация.

Организации гражданского общества и антагонистический парадокс здравоохранения

В отличие от других сфер социальной жизни, в здравоохранении НКО не оказывают услуги населению, т.к., по общепринятому мнению, они не могут обеспечить их необходимое качество. Это, связано с тем, что предоставление медицинских услуг требует значительных капитальных затрат на оборудование, расходные материалы и невозможно без высококвалифицированных специалистов, уровень подготовки которых находится под постоянным контролем.

Отсутствие у НКО, работающих в сфере здравоохранения, функции по оказанию медицинских услуг населению должно еще более усиливать две другие, не менее важные функции:

- саморегулирование профессионального медицинского сообщества;
- защита прав пациентов.

Многолетний опыт деятельности зарубежных врачебных ассоциаций свидетельствует о том, что эффективность управления профессиональной врачебной деятельностью определяется прежде всего структурой профессионального медицинского сообщества страны. В основе современной структуры врачебных сообществ большинства развитых стран заложены как минимум два принципа: медицинская специальность и территориальное устройство страны. В рамках медицинской специальности ассоциации управляют профессиональной деятельностью своих членов, а в рамках территориальных медицинских ассоциаций решают общекорпоративные вопросы врачебного сообщества конкретной территории.

Если говорить о сегодняшней структуре профессионального медицинского сообщества России, то в целом ее можно охарактеризовать следующим образом:

- в течение последних десяти лет на федеральном уровне созданы общероссийские общественные организации по большинству медицинских специальностей с региональными отделениями в субъектах Федерации;
- в 1997 году зарегистрированные на тот момент общероссийские общественные организации по медицинским специальностям создали национальную медицинскую ассоциацию (Российское медицинское общество), представляющую интересы российских врачей во Всемирной медицинской ассоциации и Европейском форуме медицинских ассоциаций;
- структура территориальных медицинских ассоциаций, представляющих общекорпоративные интересы врачей в субъектах Федерации, крайне неоднородна: в одних регионах эту функцию выполняют ассоциации главных врачей или ассоциации медицинских работников, в других – ассоциации региональных отделений общероссийских общественных организаций по медицинским специальностям, а где-то их вообще нет;

- началось формирование региональных врачебных палат, в настоящее время – на уровне федеральных округов.

Создание системы обязательного и добровольного медицинского страхования в России, с одной стороны, обеспечило пациента рядом гарантий и прав, которых прежде в нашей стране не существовало, с другой – обострило проблемы с оптимизацией финансирования системы здравоохранения и указало на существенные недостатки управления в этой сфере.

С точки зрения структуры и функциональности территориальной медицинской ассоциации Санкт-Петербурга является несомненным лидером среди других субъектов Федерации. В Санкт-Петербурге созданы самостоятельные ассоциации или региональные отделения общероссийских ассоциаций практически по всем медицинским специальностям. В 2003 году по инициативе ряда профессиональных ассоциаций и крупных стационаров была учреждена территориальная медицинская ассоциация – Ассоциация медицинских организаций Санкт-Петербурга, в которую на сегодняшний день входят 18 общественных организаций по медицинским специальностям. В ближайшее время членство в Ассоциации медицинских организаций Санкт-Петербурга получат Ассоциация врачей-терапевтов Санкт-Петербурга и региональное отделение Ассоциации медицинских сестер России. С целью выработки коллегиального решения в рамках территориальной врачебной ассоциации по вопросам тарифной политики в системе обязательного медицинского страхования Ассоциацией медицинских организаций Санкт-Петербурга создана комиссия по тарифам. В ее работе принимают участие представители всех медицинских специальностей города. Два члена данной комиссии входят в состав городской тарифной комиссии. С точки зрения структуры профессиональное медицинское сообщество Санкт-Петербурга готово отстаивать свои общекорпоративные интересы и управлять профессиональной деятельностью по основным медицинским специальностям.

Эта совокупность обстоятельств является основным, антагонистическим парадоксом здравоохранения и во всех развитых странах уже давно определена как движущая сила медицинского обеспечения, поскольку только пациент, обладающий реальными правами, может эффективно влиять на систему здравоохранения и ее развитие. Именно он, являясь конечным ее потребителем, способен, как наиболее заинтересованная сторона, и требовать снижения себестоимости медицинских услуг при условии улучшения или сохранения их качества, и вмешиваться в систему организации здравоохранения, порождая в ней конкурентную борьбу за свои деньги, и стимулировать развитие науки, обеспечивающей создание новых технологий и организационных форм.

Очевидным является и тот факт, что Российское государство, объявив себя одновременно заказчиком, исполнителем и контролером медицинских программ, не способно эффективно реагировать на запросы конечного потребителя, не предоставив пациенту права активно влиять на систему медицинского обеспечения извне.

В России процесс защиты прав пациентов начинает развиваться стихийно. В некоторых регионах самостоятельно принимается законодательство о защите прав пациента и контроле качества медицинской помощи, создаются арбитражные комиссии и третейские суды, привлекающие собственных независимых экспертов, при том, что такие важные термины, как «независимый эксперт» или «независимая экспертиза» не определены законодательно или нормативно на федеральном уровне. Защита прав пациента, контроль качества медицинских услуг, анализ деятельности лечебно-профилактических учреждений, системы страхования и вопросов управления с целью выработки единых стандартов и норм требуют к себе самого пристального внимания общественности. Более того, говоря о действительно независимой экспертизе, становится очевидным, что этот вопрос можно решить только в рамках общественных объединений граждан – пациентов, как это происходит в развитых странах.

Влияние гражданского общества на состояние здравоохранения в России явно недостаточно. Это связано с рядом причин. Во-первых, с наличием многочисленных разрозненно действующих общественных организаций и отсутствием в России единой национальной медицинской ассоциации, которые есть во всех странах мира. Во-вторых, с отсутствием четкой государственной политики в отношении деятельности общественных организаций и отсутствием необходимой законодательной базы; в частности, Федеральный закон № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» был принят только 1 декабря 2007 года. В-третьих, с отсутстви-

ем заинтересованности органов исполнительной власти в делегировании полномочий данным организациям.

В России, при наличии массовых нарушений прав пациентов, пока не имеется действенного законодательства в этой сфере, реальной системы защиты прав пациентов и практически нет специалистов, способных профессионально в интересах пациента вести диалог с хорошо организованной, финансируемой и владеющей специальными вопросами государственной медицинской системой.

Для реального усиления влияния гражданского общества в здравоохранении требуется полноценная реализация Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», что, в частности, позволит создать в России независимую национальную медицинскую ассоциацию и передать ей значительную часть ныне исполняемых государством функций по регулированию и контролю качества медицинской деятельности, разработке и утверждению стандартов профессиональной деятельности, программ непрерывного последилового образования, сертификации специалистов, лицензированию, управлению страхованием профессиональной ответственности и т.д. Кроме того, требуется принятие законодательства, регулирующего вопросы страхования медицинской ответственности и защиты прав пациентов.

Гражданское общество в защите природы

В стране наблюдается рост заинтересованности широких слоев населения в решении экологических проблем. Среди этих проблем рост загрязнения, изменение климата, исчерпание

биоресурсов, экологически чистые продукты и ГМО⁴⁰, сохранение редких видов животных и растений и другие. В качестве реальных глобальных угроз россияне отмечают исчерпание запасов нефти, газа и других природных ископаемых (55% опрошенных), глобальное потепление (62%). Большинство россиян знают о глобальном потеплении (93%), считают его причиной деятельности человека (59%) и ожидают негативных последствий для России (57%). За финансирование борьбы с потеплением высказываются 45% населения, причем доля тех, кто «за», выше среди хорошо обеспеченных (50%), чем среди финансово неблагополучных (40%)⁴¹. Заинтересованность определяется осознанием важности здоровья среды для обеспечения здоровья человека (чему в немалой степени способствует экономический рост) и все возрастающими экологическими проблемами, требующими своего безотлагательного решения. Наибольшая социальная активность, причем консолидированная для разных групп населения, наблюдается в отношении конкретных региональных проблем и проектов, экологические последствия которых вызывают общественную озабоченность. Среди них строительство ГЭС на реке Катунь, газопровода на плато Укок, разлив нефти в Азовском море, водоснабжение Волго-Ахтубинской поймы. Предметом особой озабоченности общественности остаются возможные экологические последствия реализации проектов строительства олимпийских объектов в Сочи. Большую озабоченность и связанную с ней активность населения по-прежнему вызывает точечная застройка в городах.

В целом уровень озабоченности экологическими проблемами в России (43% опрошенных отмечали проблемы среды в качестве глобальных угроз) сопоставим с таковым в Германии (45%) и Великобритании (46%) и выше, чем в США (37%)⁴². Большинство населения в России озабочено экологической ситуацией в месте своего проживания (72%)⁴³, оценивает ее негативно (57%)⁴⁴ и считает, что в последние годы ситуация ухудшается (60% опрошенных, лишь 7% ожидают улучшения в ближайшие годы).

40 Генно-модифицированные организмы и продукты

41 Данные ВЦИОМ: Всероссийский центр изучения общественного мнения. Пресс-выпуск 665. 04.04.2007.

Глобальное потепление: миф или реальность?

42 Данные международного агентства: Pew Global Attitudes Project: a Project of the Pew Research Center 27.08.2007. Global Unease With Major World Powers. Rising Environmental Concern in 47-Nations Survey

43 База данных ФОМ: Фонд «Общественное мнение». 09.08.2007. Экология в России: оценка ситуации

44 Данные ВЦИОМ: Всероссийского центра изучения общественного мнения. Пресс-выпуск 669. 09.04.2007. Экономика – против экологии?

В то же время определение экологической проблематики в качестве приоритета затруднительно в связи с высокой озабоченностью большинства населения крайне важными социально-экономическими проблемами. Выделяя 5–6 самых острых проблем нашего общества, лишь 22% населения России назвали ухудшение состояния окружающей среды. Экология оказалась на 12-м месте, совершенно естественно пропустив вперед рост цен, бедность, расслоение общества, недоступность многих видов медицинского обслуживания, преступность⁴⁵. Это определяется и тенденцией небрежения к охране природы со стороны госструктур. Выше 70% населения возлагают ответственность за экологическую ситуацию в месте своего проживания на власть. Недостаточно внимание СМИ, интерес которых в этой области обычно сосредоточен на экологических катастрофах.

Отсутствие интереса к решению проблем экологии со стороны власти на федеральном уровне ведет к объединению усилий самых разных экологических организаций. Это выражается в совместных заявлениях от лица многих экологических НКО и их коалиций. Среди требований – определение экологического приоритета на политическом уровне, усиление государственного экологического контроля, создание единого органа по охране природы, принятие ряда экологических законов, включая закон о плате за негативное воздействие на окружающую среду, о зонах экологического бедствия и другие.

Общность интересов в обеспечении благоприятной окружающей среды ведет к объединению представителей разных направлений общественного движения. Работники культуры и экологи выступают совместно в деле сохранения культурного и природного наследия. Сотрудничество представителей Союза российских городов, Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, ассоциаций охраняемых природных территорий и экологов привело к созданию Общероссийской организации по экологии и культуре. Журналисты и представители экологических НКО выступают за развитие экологической темы в СМИ. Развивается молодежное движение в защиту охраняемых природных территорий. Защита экологических прав определена в качестве приоритета в правозащитном движении юристов. Представители экологических НКО совместно с учителями и преподавателями высшей школы выступают за развитие экологического образования и образования для устойчивого развития.

Неотъемлемой частью гражданского общества в современной России стали общественные объединения, работающие на базе охраняемых природных территорий (ООПТ). Сеть из более чем 15 000 ООПТ раскинулась по всем российским регионам (включая федеральные объекты: 101 заповедник, 39 национальных парков, 70 заказников). Эти территории становятся своего рода катализаторами общественной активности на местах. Активно работают ассоциации заповедников и национальных парков в регионах. Они помогают обмениваться информацией, опытом по всем направлениям деятельности ООПТ, реализуют совместные проекты. По инициативе ЭкоЦентра «Заповедники» формируется сеть общественных организаций при заповедниках и национальных парках, создаваемых для работы с населением, поддержки охраняемых территорий, формирования экологической культуры. Только в структуру Центра входит 40 таких организаций и инициативных групп. Создано экологическое движение «Друзья заповедных островов». Юные рейнджеры, члены школьных лесничеств и фольклорных коллективов, юные экологи и натуралисты, экожурналисты и артисты оказывают реальную помощь заповедным территориям. Студенты участвуют в работе экологических лагерей, выполняют роль организаторов-наставников для команд школьников. Движение охватывает более 20 000 школьников, студентов и педагогов. В природоохранных акциях и мероприятиях, проводимых заповедниками и национальными парками, принимают участие более 250 000 человек. В 2007 г. во Всероссийском слете друзей заповедных островов в Казани участвовало более 50 команд из 30 субъектов Федерации.

Определение важности учета экологических требований все чаще звучит в выступлениях бизнеса. Если первоначально такие призывы звучали главным образом со стороны представителей зарубежных компаний или российских компаний, ориентированных на за-

45 Данные Левада-Центра: Аналитический центр Юрия Левады. Пресс-выпуск. 02.08.2007. Актуальные проблемы россиян

рубежного потребителя, диктующего соблюдение экологических требований в качестве необходимого условия, то сейчас они все чаще звучат и от представителей отечественных компаний, заинтересованных в обеспечении долгосрочного благополучного развития бизнеса и поддержке со стороны населения. Общность интересов бизнеса и гражданского общества в утверждении приоритета экологически устойчивого развития находит выражение в проведении совместных обсуждений и определении общих требований. Благодаря активной работе общественных организаций в последние годы начались позитивные изменения в лесопромышленном комплексе. Сегодня Россия занимает второе место в мире (после Канады) по площади коммерчески используемых лесов (почти 20 миллионов гектаров), добровольно сертифицированных по международным стандартам Лесного попечительского совета, что говорит о значительно возросшей экологической ответственности этой отрасли. По предложениям общественных организаций Правительство РФ серьезно занялось проблемой сохранения осетровых рыб, приняты соответствующие нормативные правовые акты, введен запрет на торговлю икрой.

Основная активность в экологической сфере сегодня заметна на региональном уровне, причем в значительной степени благодаря участию гражданского общества. Более активны в этом отношении обеспеченные регионы, имеющие для этого необходимые финансовые ресурсы, такие как Москва, Томск, Ханты-Мансийский автономный округ, и регионы, в которых серьезные экологические проблемы требуют безотлагательного решения даже на фоне острых социально-экономических проблем, например Кемеровская область. Среди приоритетных направлений работы – принятие региональных законов по охране окружающей среды, природопользованию, утилизации отходов. В качестве важного направления работы определяется экологическое образование. При отсутствии предмета экологии в школе на федеральном уровне такой предмет есть в 15 регионах, в ряде регионов приняты стратегии развития экологического образования и формирования экологической культуры. Все большее внимание проблематике устойчивого развития и экологии уделяется в высшей школе. Все это определяется активностью гражданского общества.

Несоблюдение и ослабление природоохранного законодательства, государственного экологического контроля привело к радикализации части экологического движения, проведению акций протеста, созданию политического крыла оппозиционного экологического движения.

Невнимание к общественному мнению и отсутствие целенаправленных действий по решению экологических проблем ведет к тому, что большая часть активности гражданского общества в области экологии по-прежнему носит протестный характер. Начало конкретных действий по решению экологических проблем и обеспечению экологически устойчивого развития вызовет поддержку общественности и позволит перенести акцент в деятельности гражданского общества по экологической безопасности с протестных выступлений на конструктивное сотрудничество.

Развиваются как многопрофильные организации, занимающиеся различными экологическими проблемами, так и специализированные, которые ставят перед собой более узкие, конкретные задачи. Важную роль по-прежнему играют отделения международных организаций.

Все больше определяется необходимость развития профессиональных экологических организаций, которые могут давать конструктивные предложения по решению экологических проблем. Эти организации как экспертные институты общественной политики разрабатывают предложения для национальной экологической политики с позиций гражданского общества. Они дают разработки для лиц, принимающих решения, и широких слоев общественности. Такие центры экологической политики, объединяющие активистов и экспертов, работают во многих регионах. Наиболее активны центры в Томской, Кемеровской, Калужской и Воронежской областях, в Алтайском крае. Благодаря их усилиям разработаны концепции региональной экологической политики, приняты региональные законы по охране окружающей среды, разработаны и включены в планы социально-экономического развития регионов индикаторы устойчивого развития.

Заметную роль в развитии экологического движения должны играть Общественная палата РФ и региональные общественные палаты. При Комиссии по экологической безопасности и охране окружающей среды Общественной палаты РФ действует рабочая группа экспертов, собирается совет экологических НКО. Консолидирующую роль для экологического движения в своих регионах начинают играть общественные палаты Алтайского края, Челябинской и Ка-

лининградской областей. Общественная палата РФ от лица гражданского общества выступила с обращением к Президенту Российской Федерации, Федеральному собранию и исполнительной власти о включении экологической проблематики, идей экологически устойчивого развития в политику страны. Комиссия обратилась к представителям других секторов гражданского общества, к представителям бизнеса с предложением о развитии движения для обеспечения устойчивого развития и подготовки совместного обращения.

Начало поддержки гражданского общества на национальном уровне положено системой грантов Президента РФ, что необходимо развивать и в дальнейшем. К сожалению, экология пока не является отдельным направлением такой поддержки. Экологии нет среди направлений поддержки гражданского общества по линии целевых фондов. Это вызывает недоумение не только общественности, но и бизнеса и затрудняет развитие профессионального экологического движения.

Важность решения экологических проблем и обеспечения экологически устойчивого развития для настоящего и будущего страны определяет повышение ценности природы и человека в качестве приоритетной задачи гражданского общества. Заинтересованность общества в обеспечении экологически устойчивого развития и тот факт, что экологическое движение России даже в нынешнем сложном положении – один из лидеров действий обществу, позволяет надеяться на то, что в ближайшее время гражданскому обществу удастся делегировать власти реализацию экологического приоритета. Несомненный успех общества в этом направлении будут поддержаны экологическим движением, представители которого многие годы отмечали важность перехода от сырьевой экономики к инновационной для обеспечения экологически устойчивого развития страны.

Общественное влияние в сфере образования и науки

Национальная образовательная политика должна быть выражением общественного договора между всеми субъектами образования – его заказчиками, его исполнителями, его бла-

гоприобретателями. Наличие такой политики есть гарантия не только того, что российское образование выйдет из известных проблемных зон, но и того, что оно станет силой, консолидирующей общество, основой экономики знаний, сделает российскую цивилизационную модель конкурентоспособной в условиях глобальных вызовов XXI века. Необходимо, чтобы образование действительно стало общенациональным приоритетом, чтобы цели и содержание его деятельности, равно как и характеристики конечного продукта, задавались самими потребителями – гражданами, бизнесом и государством при активном участии педагогического сообщества. Важную роль в решении этой задачи призваны играть НКО, реализующие свои цели в сфере образования.

Однако содержательная образовательная тематика пока не занимает должного места в программах партий, общественных движений. Однако нельзя не видеть и того позитивного факта, что многие общественные организации начинают сотрудничать с институтами образования, влиять на них и даже привлекать школьников и студентов к социально значимой деятельности. Так действуют многие спортивные общества, профессиональные ассоциации, национально-культурные общества, союзы ветеранов. Можно только приветствовать эту тенденцию. Вместе с тем будущее не только за прямым взаимодействием государственных школ и общественных организаций, но и, в еще большей степени – за расширением роли общественных организаций во внешкольной жизни детей.

Структуры гражданского общества активно развиваются внутри и в связи со сферой образования. Все большую роль в управлении конкретными учебными заведениями играют общественные советы школ и другие общественные структуры, представляющие интересы учащихся и родителей. В ряде учреждений они оказывают существенное влияние, в частности, на распределение внебюджетных средств. Однако пока это скорее исключение, чем правило.

В целом на сегодняшний день выражение собственно общественных потребностей в этой сфере находится в стадии формирования – вместе со становлением самих институтов гражданского общества: советов образовательных учреждений, общественных организаций, фондов, попечительских институций. Так, после принятия Федерального закона от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О

порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» были учреждены фонды, обеспечивающие формирование и использование целевого капитала ряда вузов, в том числе МГИМО, Финансовой академии при Правительстве РФ и других.

Развитие НКО в сфере образования сдерживается несовершенством образовательного законодательства. В действующей нормативной правовой базе интересы личности и общества представлены в основном декларативно. Их участие в формировании образовательной политики и управлении образованием раскрывается и регламентируется явно недостаточно, в отличие от роли и функций государства: за ним сейчас закреплены практически все существенные функции – от оперативного управления и текущего контроля до управления развитием системы образования. В современных условиях такая ситуация обременительна для государства, кроме того, она ограничивает свободу выбора личности и общества в образовании.

Современная система образования – это сложная многоуровневая система, включающая учреждения общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования. Сегодня активно работающие, пользующиеся заметным влиянием некоммерческие организации действуют только в сфере высшего профессионального образования. Здесь прежде всего следует назвать Российский Союз ректоров (РСР).

РСР создан в 1992 году и сегодня объединяет руководителей около 900 высших учебных заведений, четверть из которых – негосударственные высшие учебные заведения. РСР имеет свои структуры в субъектах Федерации – союзы ректоров вузов, расположенных на территории соответствующих субъектов.

РСР ведет постоянную активную работу, направленную, в том числе, на осуществление взаимодействия с другими общественными структурами, заинтересованными в развитии системы образования. В 2007 году продолжена работа по укреплению связей высшего профессионального образования с рынком труда, начало которой было положено в июне 2006 года. По итогам VIII съезда РСР были подписаны соглашения о стратегическом партнерстве между РСР и Общероссийской общественной организацией «Деловая Россия», Российским союзом промышленников и предпринимателей, Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «Опора России», Торгово-промышленной палатой Российской Федерации.

В течение многих лет практически все наиболее значимые государственные решения, относящиеся к сфере высшего образования, рассматриваются РСР уже на стадии проектов. Позиция Союза неизменно учитывалась органами исполнительной власти и во многих случаях оказывала влияние на окончательные версии решений.

Вместе с тем, в силу своего состава (ректорский корпус) РСР полнее представляет интересы вузов в тех учреждениях, которые выступают работодателями по отношению к членам педагогического сообщества, чем его интересы в наиболее широком понимании.

В сфере высшего образования созданы и функционируют различные объединения учебных заведений. К их числу относятся ассоциации профильных вузов, объединяющие высшие учебные заведения по 12 направлениям подготовки кадров (ассоциации: аэрокосмических вузов, вузов культуры и искусства, медицинского и фармацевтического образования, железнодорожного транспорта, инженерного образования и др.). Их деятельность в основном направлена на повышение качества обучения по соответствующим специальностям.

Особо стоит отметить Ассоциацию негосударственных вузов России. Основная направленность ее деятельности – защита прав и интересов частных учреждений высшего образования. Данная задача весьма актуальна в условиях, когда такие учреждения нередко ставятся в худшие условия по сравнению с государственными вузами.

Подобное РСР общественное объединение создано и в системе среднего профессионального образования – Союз директоров средних профессиональных учебных заведений России (далее – Союз директоров). Он образован в 1998 году и имеет региональные структуры. Однако это общественное объединение пользуется значительно меньшим влиянием в системе образования, нежели РСР. Следует также отметить, что данная структура носит скорее общественно-государственный, нежели собственно общественный характер. Так, Примерное положение о региональном союзе директоров утверждено совместным решением Министерства образования РФ и президента Союза директоров.

Активную роль в сфере образования играет Профессиональный союз работников народного образования и науки РФ. Он объединяет около 5 млн работников отрасли и имеет стру-

ктуры во всех регионах РФ. Представители этого профсоюза принимают участие в решении всех ключевых вопросов развития системы образования и науки, прежде всего связанных с оплатой труда и пенсионным обеспечением педагогов.

Система профессионального образования не может быть автономна от работодателя. Потенциал профессионального образования, перспективы его развития находятся в прямой зависимости от спроса на выпускников профессиональных учебных заведений. Этот спрос обусловлен развитием рынка труда, который формирует социальный заказ на специалиста. В последнее время понимание этой проблемы и желание ее решить демонстрируют как государство, так и работодатели и образовательное сообщество.

Намечается формирование системы взаимодействия образования и бизнеса через крупные объединения работодателей – Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), «Деловую Россию», «Опору» – в решении ключевых вопросов профессионального образования.

Одна из важнейших задач сотрудничества образования и бизнеса – создание системы профессиональных стандартов и сертификации персонала, удовлетворяющей требованиям как работодателей, так и сферы образования. За решение этих вопросов в последнее время взялся РСПП. Приступило к работе созданное им в форме автономной некоммерческой организации Национальное агентство развития квалификаций. При достаточно широком распространении профессиональных стандартов и их высоком качестве они смогут стать основой образовательных стандартов профессионального образования, что не только приведет к кардинальному совершенствованию последних, но и будет фактически означать принципиальный сдвиг в управлении качеством образования от государственного администрирования к профессиональной самоорганизации.

Еще одна из областей сотрудничества бизнеса и образования – оценка качества подготовки специалистов, совместная выработка критериев качества профессионального образования. В условиях роста числа высших учебных заведений и с учетом все возрастающих расходов семей на получение высшего образования для граждан становится очень важным получение объективной и доступной информации о качестве подготовки в конкретных вузах. В этой связи необходимо введение системы рейтинговых оценок деятельности вузов, развития независимых рейтинговых агентств, чья информация была бы доступной для общества. Здесь следует отметить работу, проводимую «Деловой Россией», которая не только разработала методику рейтингования вузов с позиций работодателей, но и представила первые результаты ее применения.

Очень важна роль организаций, отражающих интересы различных социальных групп в сфере образования. И тут нельзя не отметить созданный в 2000 году Российский общественный совет развития образования (РОСРО). Он имеет широкий состав и включает представителей всех уровней образования (школ, техникумов, вузов), а также деятелей науки, депутатов федеральных и региональных органов законодательной власти, представителей крупнейших объединений работодателей, электронных и печатных СМИ. В силу такого состава РОСРО нередко выступает «переговорной площадкой», где согласовываются позиции основных общественных сил по важнейшим вопросам развития образования. Так, на заседаниях РОСРО обсуждались вопросы создания и развития в России системы Единого государственного экзамена, формирования и законодательного закрепления системы двухуровневого высшего профессионального образования, формирования новой системы оплаты труда учителей, разработки Федеральной целевой программы развития образования и др. В октябре 2007 года РОСРО совместно с РСР был проведен круглый стол по проблеме формирования нового образовательного законодательства. Принятые рекомендации направлены Минобрнауки России.

Высокий спрос на образование способствовал значительному росту негосударственного сектора в рассматриваемой сфере. Организации данного сектора являются, как правило, некоммерческими, во всяком случае, с точки зрения их юридического статуса.

Оценивая социальную роль некоммерческих негосударственных учебных заведений и их влияние на развитие российской системы образования, следует учитывать, что негосударственные школы носят в основном элитарный характер, тогда как негосударственные профес-

сиональные, чаще всего высшие учебные заведения, за немногими исключениями, выступают поставщиками относительно дешевых услуг, уступающих по качеству образовательных услуг многим государственным вузам. Соответственно, довольно многие негосударственные школы, вместе с лучшими из школ муниципальных, выступают очагами образовательных инноваций, которые в принципе могут получить распространение за пределами сектора НКО. В сфере же высшего образования подобную функцию наряду с ведущими государственными вузами, выполняют лишь крайне немногие негосударственные учебные заведения.

В принципе, негосударственные учебные заведения, учитывая их некоммерческий характер, могли бы быть лидерами процессов самоорганизации педагогических коллективов и общественного контроля над администрацией. Однако на практике в большинстве случаев такие учебные заведения не опережают государственные (муниципальные) школы и вузы с точки зрения демократичности внутреннего устройства и открытости для общественности. Скорее они, за некоторыми исключениями, воспроизводят образцы абсолютного доминирования руководителей, которые в ряде случаев являются, по сути, фактическими владельцами учебных заведений, что затрудняет строгое следование некоммерческим ориентирам образовательной деятельности.

В развитии образования, повышении интеллектуального потенциала нации в обществе важнейшую роль играют наука и ученые. Сегодня наука развитых стран – это прежде всего неотъемлемая часть единого взаимоувязанного национального комплекса «промышленность – инновации – образование – наука».

Прообраз такого комплекса сформировался в России к началу прошлого века. Российская наука была сильна фундаментальной математической подготовкой ученых, органичной связью с системой образования и интересом к прикладным проблемам, рассматриваемым как надежный источник развития фундаментальной науки. Российская инженерная школа и система инженерного образования внесли огромный вклад в построение той технической среды, в которой человечество живет сегодня. В России существуют давние и глубокие традиции общественного просветительства, во главе которого стояли выдающиеся ученые.

Значительную роль в этом развитии исторически играла и научно-техническая и инженерная общественность, начиная со становления Русского технического общества. За более чем 140 лет существования, и особенно в последние 15 лет, этот сектор развился до большого и сложного конгломерата разнообразных форм: союзов, ассоциаций, научно-технических и инженерных обществ, фондов, клубов, домов науки и техники, других профессиональных и экспертных организаций. Они действуют как во всероссийском масштабе, так и в рамках регионов и городов. Решая свои тематические задачи, в целом это профессиональное сообщество содействует научно-техническому и промышленному развитию страны, безопасному и инновационному подходу в экономике.

В структуре этого сектора действуют несколько крупных международных, более 30 отраслевых всероссийских научно-технических обществ и союзов, около 60 межрегиональных и региональных, сотни городских организаций фундаментальной, прикладной и вузовской науки. В России насчитывается более 300 общественных просветительских организаций, возникших на базе Всесоюзного общества «Знание». Главной целью их деятельности являются объединение и координация усилий членов организации по реализации и защите профессиональных прав и потребностей научных, инженерно-технических, преподавательских, просветительских работников и специалистов, изобретателей; продолжение и развитие традиций, передача знаний; экспертная деятельность и международное научно-техническое сотрудничество. Однако многие из них сегодня не могут активно участвовать в общественной жизни и развитии соответствующих отраслей экономики. Этому есть несколько существенных причин, в т.ч. отсутствие мощной консолидации усилий, законодательной базы, механизмов взаимодействия с органами государственного управления. Ярким примером такого отсутствия являются несколько уголовных дел в отношении ученых, обвиняемых в нарушении гостайны. Обращения общественности к компетентным государственным органам с просьбой пересмотра ряда ведомственных нормативных актов не нашли серьезного отклика.

Для создания благоприятных условий деятельности системы образования необходимо ликвидировать имеющиеся правовые изъяны в законодательных документах, касающихся работы общественных организаций и их взаимоотношений с государственными учреждениями. Необходимо создавать общественные механизмы, позволяющие заботиться о развитии образо-

вания, науки и техники в целом, а не только об интересах той или иной корпорации. Причем эти механизмы взаимодействия государственных и общественных структур, предприятий и научных институтов должны быть построены на системной основе партнерства.

Институты гражданского общества в сфере культуры

Культура формирует систему смыслов и ценностей, создает целостность общества и нации, обеспечивает идентификацию народа, непрерывность традиции и общей памяти, она рождает единство общества и его историческое самосохранение.

Традиционной основой системы сохранения и развития культуры в России являются государственные учреждения. Рядом с ними традиционно работают некоммерческие культурные инициативы, направленные на художественно-просветительскую деятельность. Однако в последнее время все большую роль в этой сфере играют коммерческие структуры, а также неформальные некоммерческие объединения, реализующие большое количество проектов самой разной направленности.

Содержательный анализ деятельности НКО культуры и их вклада в культурную жизнь и решение социальных задач, который определяет социальную значимость этого явления и его место в жизни современного российского общества, связан с целым рядом трудностей организационного характера. В настоящее время не существует полноценного регулярного мониторинга развития НКО в сфере культуры. Мало внимания уделяет ему профессиональное общество. Оно не стало предметом пристального социологического осмысления.

Третий сектор в сфере культуры имеет собственную специфику и вносит значительный вклад в решение как культурных проблем, так и социально-психологических и педагогических задач, стоящих перед современным обществом в России. В форме НКО также осуществляется самоорганизация профессионального художественного пространства. Такие организации ставят перед собой духовно-нравственные, эстетические, просветительские и социально – психологические, а не коммерческие цели.

За новейшую историю России общественные организации и объединения возникли и развиваются практически во всех областях художественной культуры, соседствуя и взаимодействуя с государственными и коммерческими структурами. В каждом сегменте культуры эти организации выявляют свои полномочия и возможности реализации социальных и духовных потребностей общества.

Примерная типология общественных инициатив в культуре может быть создана на основании степени участия в них профессиональных деятелей искусства:

- общественные объединения профессионалов культуры, творческие союзы, ассоциации и т. д.
- просветительские организации образовательного типа, где профессионалы работают для широкой публики, школы искусств, классы мастерства, театральные студии, кружки и т.д.
- НКО, в деятельности которых участвуют профессионалы и непрофессионалы, создавая общий культурно-просветительский продукт, например самодеятельные театры, хоры, оркестры, музыкальные и танцевальные группы, студии живописи и многие другие.
- непрофессиональные и неформальные группы – когда художественный коллектив создает любитель, например, школьный учитель литературы организует школьный театр. Именно эти многочисленные незарегистрированные культурные мини-сообщества и стали основой массового гражданского движения в культуре. Обычно число их участников – от 3 до 50 человек.

Разные виды и типы НКО по-разному оценивают свои отношения с государственными структурами. Некоторое число НКО стремится к полной творческой, организационной и финансовой независимости. Таких немного. Учитывая трудность выживания художественных проектов, требующих неизбежных затрат, как бы они ни минимизировались, большинство НКО стремится к той или иной форме поддержки, предпочтительно государственной. Им необходимы гранты, стипендии, а также помощь государства в содержании площадей, в закупке и ремонте аппаратуры. Продуктивным оказывается и организационно-творческое сотрудничество с учреждениями культуры. Знаком последнего времени становится все более активное и плодотворное сотрудничество НКО и государственных структур на долговременной основе. Это прежде всего творческое сотрудничество.

Яркий пример такого сотворчества – совместная работа Алтайского молодежного театра города Барнаул с некоммерческим фольклорным коллективом «Песнохорки» для создания спектакля по пьесе Н. Островского «Снегурочка». Высокое мастерство профессиональных артистов театра органично слилось с утонченным знанием народной песенной стихии, обрядов, праздников, с точным народным голосоведением и интонированием. Все это сделало спектакль ярким, выразительным, дышащим подлинностью народной жизни, вобранной в театральную сказку. Спектакль стал заметным художественным явлением. В октябре 2007 года он занял 1-е место на 2-м Международном фестивале театров фольклора в Москве.

Многие НКО созданы и развиваются на базе государственных учреждений образования или культуры. Это объединения при школах, колледжах, вузах, предприятиях или даже органах власти.

Смешанные формы существования в культуре и социальном пространстве свидетельствуют о гибкости возможностей НКО, их большом организаторском потенциале, их своевременной реакции на изменения социального пространства и запросов общества. Чаще всего именно НКО выступают инициаторами таких инновационных смешанных проектов, исследуя и отражая «новую современность».

Требуя своего дальнейшего развития система влияния институтов гражданского общества на формирование культуры военнослужащих, сотрудников специальных служб и правоохранительных органов как особой части граждан, чья деятельность жестко регламентирована и непосредственно связана с обеспечением безопасности государства, общества и личности.

Оценивая поле действия гражданских инициатив в культуре, можно разделить их по принципу массовости участия и масштабности влияния.

Условно весь массив таких форм самоорганизации может быть разделен на «большие» и «малые» проекты.

К числу «больших проектов» следует отнести творческие союзы, ассоциации, гильдии, творческие дома и «долгоиграющие» конкретные инициативы, например – любительские театры, существующие более полувека, заслуженные литературные или художественные студии, хоры и т.д. Это многочисленные и многолетние явления, выполняющие стабилизирующую просветительскую и организационную работу. Они также реализуют остросовременные, экспериментальные, богатые по содержанию инновационные проекты, вызывающие общественный резонанс и активно влияющие на состояние общества и культуры.

Малые проекты, «миниформы», либо малочисленны, либо недолговечны, и поэтому радиус действия у них меньше, а их общественная направленность неравномерна. Но их роль в искусстве и в жизни трудно переоценить. Потому что применительно к удаленным регионам и спальным районам больших городов они оказываются самой действенной и плодотворной, а подчас и единственно возможной формой существования художественной культуры и ее взаимодействия с обществом. Это верно и в отношении некоторых направлений искусства.

«Большие» и «малые» формы самоорганизации культуры не конкурируют и не соревнуются между собой, а взаимно поддерживают и подкрепляют друг друга, являясь родственными звеньями в единой цепочке просвещения и гуманизации общества и развития искусства, создавая новые и новые формы взаимодействия культуры и общества.

44 Конфессиональный и этнонациональный фактор в общественной жизни

Характеристика нашего государства на протяжении всей истории. Этническое и религиозное многообразие российского народа составляет его богатство, его силу, а религиозное и межнациональное согласие является условием стабильности и развития страны.

В современной России возникли и действуют много общественных организаций и объединений, стремящихся обеспечить сохранение и развитие этнокультурной самобытности, образования, традиций, родного языка и духовной культуры. В эту работу все больше вовлекаются дети и молодежь. Летние лагеря для изучения языка своего народа, проведение этнофе-

Как и во многих крупных государствах мира, население России имеет сложный этнический (национальный) и религиозный состав. Совместное проживание носителей многих культур и языков в рамках одной страны и в составе одного российского народа – это постоянная характеристика нашего государства на протяжении всей истории.

стивалей и фольклорных экспедиций стали распространенным явлением. Многочисленные организации, включая молодежные, развивают краеведческое движение, участвуют в поисковых экспедициях, ведут местные летописи, собирают предметы исчезающего быта, фольклор, открывают сельские музеи, изучают историю своей малой родины. **Деятельность по сохранению и развитию этнокультурного многообразия российского общества является важной стороной гражданской активности. Она заслуживает государственной поддержки и поддержки со стороны предпринимательского сообщества, ибо обеспечивает благоприятное духовное самочувствие граждан разных национальностей и межнациональное согласие.**

В России в 2007 г. действовало 2300 общественных объединений этнокультурной направленности – национальные общественные объединения граждан. Из них почти половину составляют региональные объединения и 40% – местные, общероссийских и межрегиональных объединений насчитывается несколько десятков, также имеется небольшое количество объединений соотечественников и казачьих организаций. Среди региональных национальных объединений большую часть составляют самостоятельные общественные организации таких типов, как землячества, национально-культурные центры, ассоциации, благотворительные общества. Особый статус среди национальных общественных объединений имеют национально-культурные автономии (НКА), численность которых достигла 560 на конец 2007 г. Их деятельность регулируется федеральным законом⁴⁶ и нормативными правовыми актами субъектов Федерации. НКА имеют особый статус, позволяющий получать государственную помощь для целей и задач, связанных с этнокультурным развитием. НКА действуют в 72 субъектах Федерации, и в каждом федеральном округе действует примерно по 80 организаций данного типа. Более 50, или треть всех российских национальностей имеют свои национально-культурные автономии.

Примерно треть НКА обладает региональным статусом и две трети функционируют на местном уровне. Такое соотношение отражает позитивные процессы развития гражданского общества на основе инициативы снизу и свидетельствует о достаточно высоком уровне организационного развития сети НКА. В разных округах эта пропорция колеблется: в Северо-Западном федеральном округе доля региональных НКА заметно больше, чем в среднем по стране (42%), а местных – меньше (57%). В Уральском федеральном округе, наоборот, региональные организации в заметном меньшинстве (21% к 79%).

Неблагоприятная картина наблюдается в тех субъектах Федерации, где местные НКА находятся в меньшинстве или отсутствуют. Такое соотношение отражает слабую инициативность населения и бюрократическое давление. Нет НКА местного уровня в областях Астраханской, Белгородской, Калужской, Тамбовской, Кабардино-Балкарии, Якутии и других регионах (всего 11), хотя там действуют автономии с региональным статусом. Региональные НКА доминируют над местными в Северной Осетии, Карачаево-Черкесии, Ивановской, Ульяновской, Новосибирской областях. В этих и некоторых других субъектах Федерации этнокультурные формы организации гражданского общества развиты слабо. О слабом развитии НКА свидетельствует также малое количество или отсутствие региональных организаций. В ряде субъектов РФ действуют только местные НКА.

Значение деятельности этнокультурных объединений и национально-культурных автономий в Российской Федерации, где проживают представители многих народов, чрезвычайно велико. При участии этнокультурных сообществ в некоторых субъектах Федерации подготовлены соглашения о гражданском мире и согласии между органами государственной власти и национальными общественными объединениями, разработаны региональные целевые программы поддержки этнокультурного развития.

Этнокультурные организации играют в массе своей позитивную роль для местных сообществ, выполняют важные просветительские задачи, воспитывают молодежь. Но в их деятельности имеется немало проблем. Часто объединенная в национально-культурную автономию группа людей пытается присвоить себе функции представлять интересы и чаяния всего народа. Между тем в подобных организациях с трудом осуществляются демократические процедуры выборов, их деятельность часто носит замкнутый характер, в результате чего лидеры и работа НКА мало известны рядовым гражданам соответствующей национальности.

⁴⁶ Федеральный закон от 17.06.1996 №74-ФЗ «О национально-культурной автономии»

Деятельность НКА нуждается в коррективах по следующим направлениям: укрепление их легитимности через демократические процедуры, расширение работы по адаптации и интеграции диаспорных групп и мигрантских сообществ в доминирующую социально-культурную среду, поощрение кросс-этнических объединений и форм деятельности.

За последние годы произошла институализация различных форм социальной активности религиозных организаций и общественных объединений верующих. Неотъемлемой частью современной жизни стали организованные религиозными объединениями приюты, школы, столовые, центры реабилитации, благотворительные учреждения, молодежные движения, участие граждан в восстановлении и строительстве храмов. Вся эта весьма затратная деятельность находит финансовую помощь со стороны верующих, жертвующих на духовное возрождение. Специальные паломнические центры и службы, занимающиеся организацией поездок к святым местам, активно функционируют во всех крупных городах и организуют поездки не только по нашей стране, но и по всему миру.

Примечательно, что общественные организации в большом количестве возникли и в сфере, связанной с молодежью. Созданные по инициативе Русской Православной Церкви лагеря летнего отдыха для школьников, ориентированные на воспитание в духе традиционных ценностей, имеются практически во всех регионах и пользуются большой популярностью. Православные молодежные центры, которых насчитывается более 400, помимо паломнических поездок, встреч, спортивных мероприятий занимаются помощью детским домам, реализацией миссионерских, благотворительных, просветительских и иных программ. Важное направление деятельности объединений верующей молодежи – помощь в восстановлении памятников истории и культуры, разрушенных храмов и монастырей.

Гражданское участие православных общественных объединений включает в себя такие формы, как шествия, пикеты, стояния, сборы подписей под различными петициями, в частности, при отстаивании права изучать православие в школе. Дискуссия о формах преподавания знаний о религиях в российской системе образования, продолжающаяся уже более 10 лет, начинает приводить к определенным результатам. В 2007 году Государственной думой принят в первом чтении законопроект, предусматривающий возможность государственной аккредитации духовных образовательных учреждений, реализующих образовательные программы на базе государственных образовательных стандартов. Предоставление высшим духовным учреждениям права аккредитовывать свои образовательные программы даст им возможность выдавать дипломы государственного образца. В муниципальных школах сложилась практика преподавания основ конфессиональных культур: православной, мусульманской и других, а также курса «религии России». В обществе существует консенсус относительно того, что при изучении конфессионально ориентированных предметов должна соблюдаться добровольность.

В регионах, где преимущественно проживают мусульмане (Татарстан, Башкортостан, Дагестан, Чечня, Ингушетия), распространение получили различные исламские общественные организации, объединяющие врачей, женщин, журналистов и т.п. Эти ассоциации занимаются защитой прав мусульман, пропагандой здорового образа жизни и традиционных исламских ценностей, благотворительностью, помощью больным и другой деятельностью, связанной с милосердием. Получила развитие сеть детских садов, школ и летних лагерей отдыха для детей из мусульманских семей. Возрастают масштабы паломничества российских мусульман в Мекку и Медину – в 2007 г. хадж к святым местам совершили более 20 000 человек. Большинство паломников – это жители Дагестана и Татарстана.

Иудейские организации России помимо широкой благотворительной деятельности ведут большую работу в сфере религиозного образования, выступая учредителями высших учебных заведений, общеобразовательных школ с еврейским этнокультурным компонентом, детских садов, клубов по интересам и т.д. Общины получили более 400 тыс. экземпляров еврейских книг и методической литературы. Всего в дневных еврейских школах в 2007 году обучалось более 14 000 детей.

Значительное число религиозных общин связывают свою деятельность с социальным служением. Они оказывают помощь больницам, детским домам, домам престарелых, учреждают богадельни, центры милосердия, благотворительные столовые, центры реабилитации для наркозависимых и лиц, страдающих алкоголизмом, занимаются раздачей нуждающимся материальной помощи (продукты, одежда, церковная литература, видеокассеты).

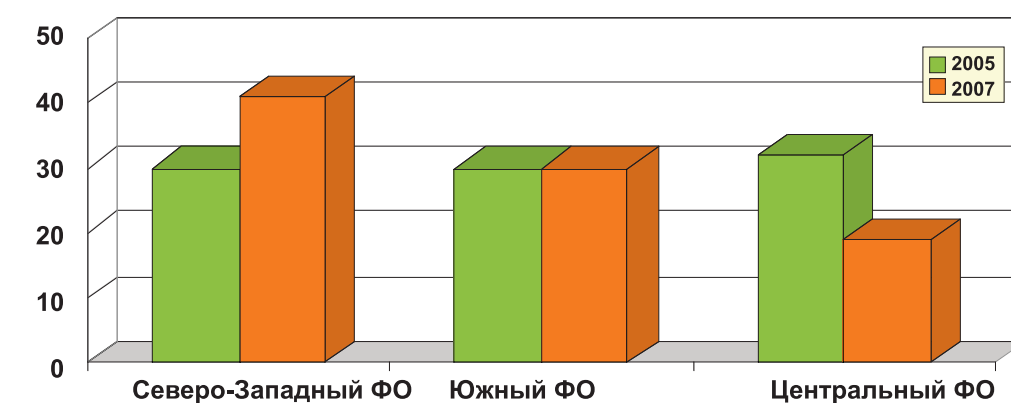
Общины верующих трудятся в социально значимой сфере духовной опеки исправительных учреждений.

Общины верующих традиционно придерживаются консервативных нравственных ценностей и ориентированы на национально-патриотические идеалы. Их деятельность бывает критичной по отношению к либеральным нормам и демократическим институтам, может иметь антимодернистскую направленность (противостояние современным технологиям идентификации граждан и т.п.). В этой связи нельзя не отметить важную тенденцию в Русской Православной Церкви – возрастание интереса к теме защиты прав и свобод человека. Для выработки православного взгляда на проблематику прав человека стали проводиться круглые столы, богословские конференции, соборные слушания. Значимым событием для России в целом было выступление Патриарха Московского и всея Руси Алексия II во время визита во Францию в 2007 году перед Парламентской ассамблеей Совета Европы, где он подчеркнул, что возникновение концепции прав человека, являющейся важнейшей политической основой Европы, тесно связано с христианством.

Таким образом, в России в сфере этнонациональной и конфессиональной жизни начинает формироваться новая система отношений, которая давно утвердилась в европейских странах. Этническая и религиозная жизнь – это в малой степени «территория ответственности» государства, но это выбор и труд самого гражданина, созданных им в содружестве с другими гражданами организаций и союзов. В целом расширение роли религии и религиозных общественных объединений в России имеет огромное позитивное значение для укрепления духовно-нравственных ценностей, социально ответственного поведения граждан, благотворительности, милосердия и миротворчества.

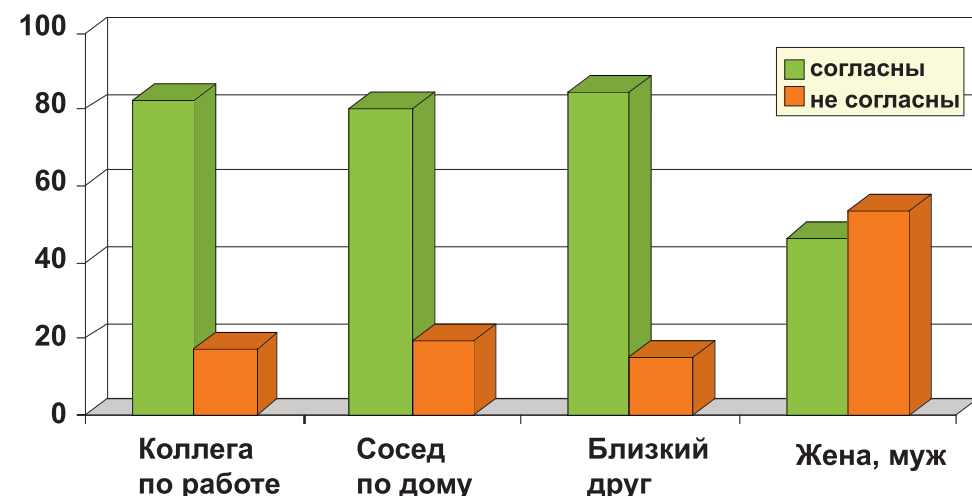
В России исторически сложилось доброе взаимопонимание и сотрудничество между основными религиями и этническими группами. Однако последствия произошедших этнических и сепаратистских конфликтов, масштабные миграции, социальные противоречия и намеренная мобилизация со стороны националистически настроенных политиков и общественных активистов создают среди части населения ощущение напряженности и вызывают негативные отношения между гражданами разных национальностей. По данным Института социологии РАН, в 2007 г. количество опрошенных, ощущающих межнациональную напряженность, в Северо-Западном федеральном округе возросло с 30 до 41%. Ситуация не изменилась в Южном федеральном округе и стала лучше в Центральном.

Ощущали межнациональную напряженность в 2005 и 2007 гг. (% опрошенных):

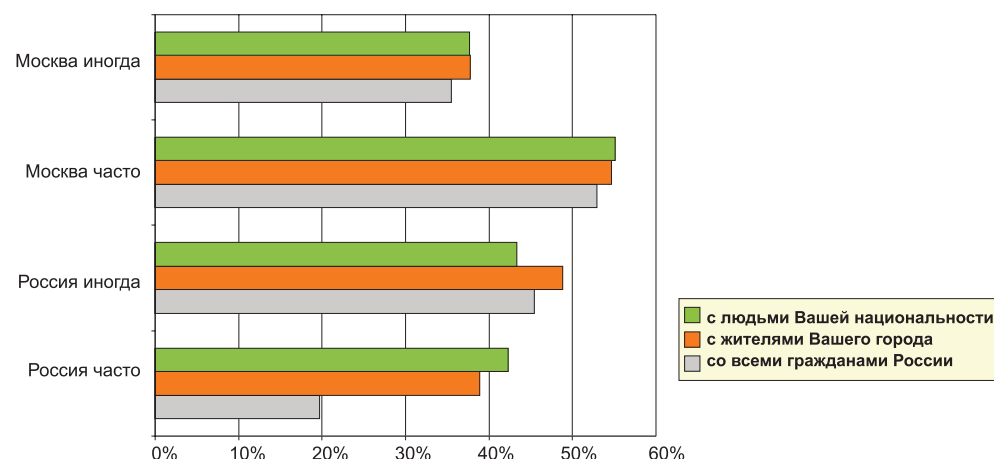


В целом ситуация в области межэтнических отношений на уровне повседневных взаимодействий граждан может быть оценена как благоприятная, несмотря на проявления насилия и продолжающуюся деятельность экстремистских групп и организаций. В крупных городах России большинство жителей позитивно оценивают контакты с представителями иных этнических групп на работе, по месту жительства, готовы дружить с людьми иных национальностей. Единственно, к чему не готовы 51% опрошенных в таком мегаполисе, как Москва, – это создание семьи с человеком другой национальности.

Готовность к межэтническим контактам в Москве:



Для решения проблем в области межнациональных отношений главной стратегией представляется утверждение общероссийской гражданской идентичности. Если в 1990-х гг. эта задача была труднореализуемой, поскольку сохранялась старая советская самоидентификация граждан и ощущался подъем этнического национализма в ряде российских республик, то сейчас эта цель составляет основу общенациональной стратегии. Анализ показал, что российская гражданская идентичность ныне осознается значительной частью населения. По данным Института социологии РАН (2006–2007 гг.), единство со всеми гражданами России ощущают 65% опрошенных (в Москве – 88,4%), с жителями своего города – 87,7% (в Москве – 92,5%), с людьми своей национальности в разной мере ощущают единство 85,6% (в Москве – 92,8%) опрошенных.



Если для жителей регионов, населенных преимущественно русскими, идеи российской идентичности совмещены с «русскостью», то для людей из других регионов это соединение конструируется сложнее, что порождает дополнительные проблемы интеграции. В регионах с доминирующим русским населением российская идентичность является более значимой, чем этническая. 90–95% жителей Свердловской, Томской, Воронежской областей, до 82–77% в Саратовской, Калининградской областях и Приморье ощущали себя гражданами России. Ощущение близости с людьми своей национальности испытывали 86% свердловчан, 61–77% саратовцев, томичей, жителей Воронежской области и 55–57% граждан в Калининградской области и в Приморье.

Общественные организации – один из мощнейших ресурсов укрепления гражданской солидарности и толерантности, формирования в массовом сознании образа России как поликультурной страны, в которой идея гражданства выше узкогрупповых интересов. Общественные организации обладают большим потенциалом по расширению знаний о стране, ее исторических достижениях, потенциалом создания позитивного образа страны в России и мире.

В последние годы в России получили распространение антииммигрантские настроения. Общественная напряженность в связи с проблемой миграции характерна для Москвы, Санкт-Петербурга, Ставропольского, Краснодарского, Хабаровского краев, Астраханской, Саратовской, Иркутской, Московской, Самарской, Саратовской, Томской областей, Кабардино-Балкария, Карелии, Коми, Ханты-Мансийского автономного округа.

Рост этнических предрассудков объясняется не только быстрым и массовым притоком мигрантов, но и тем, как они расселялись и чем стали заниматься. Большинство мигрантов приезжали в Москву и Санкт-Петербург. В последние годы это, главным образом, трудовые мигранты, а самая значительная доля иностранной рабочей силы сосредоточена в сфере торговли и общественного питания (в Москве – 40%), где люди чаще всего общаются в повседневной практике. По опросам Левада-Центра, значительная доля жителей (до 50% и более в целом по России) называют причиной негативизма по отношению к инациональным мигрантам то, что они «ведут себя, как хозяева на нашей земле», «не уважают наших традиций». То есть причины негативизма к инациональным мигрантам, в том числе к иммигрантам из других стран, в России те же, что выявлялись в других государствах Европы.

Бытовая ксенофобия, прежде всего проявляющаяся как нетерпимость к мигрантам, не ослабевает, способствуя пополнению рядов националистических группировок. В этот негативный процесс особенно вовлечена молодежь.

Хотя распространение экстремизма на почве ксенофобии не объясняется одними только миграционными проблемами, именно антииммиграционизм за последнее время стал в России основой идеологии и агрессивности неформальных объединений шовинистического и неонацистского толка. К сожалению, региональные власти до сих пор склонны придерживаться тактики замалчивания проблемы. Нет должной общественной оценки многих преступных деяний на почве ксенофобии, что только стимулирует экстремистскую активность.

Отсутствие последовательной позиции органов государственной власти и эффективной реакции гражданского общества на проявления экстремизма националистического толка привело к тому, что всевозможные «ультра» стали в ряде российских регионов заметным явлением. Актуальной стала проблема молодежной преступности на почве ксенофобии. Хотя молодежные группы типа скинхедов слабо организованы и обычно насчитывают несколько десятков человек, но они достаточно активны на улице и в интернете. Организованные группы экстремистов расклеивают листовки, выходят на улицы городов, устраивают митинги под лозунгами «Россия – для русских», «Остановим оккупацию России», призывают бороться против выходцев с Кавказа, распространяют воззвания с призывом изгонять «гостей с юга».

Несмотря на большие усилия городских властей и некоторых общественных организаций, активность экстремистских сил не снижается. Интернет-сайты петербургских неонацистов тиражируют «Пособие по уличному террору». Весной 2007 г. руководитель московской милиции сообщил, что на профилактическом учете состоит около 4 000 человек, причисляющих себя к экстремистским группировкам. В течение 2007 г. в российских городах были случаи нападения на граждан Турции, Ирана, Таджикистана, Азербайджана, Узбекистана, Вьетнама, государств Африки, а также на выходцев из регионов российского Кавказа, восточных территорий России, в частности Якутии и Бурятии. Среди экстремистов не только подростки, но и студенты вузов.

Неонацистские взгляды проникают в молодежную среду через интернет и печатные издания, а также через другие формы воздействия. Культ насилия на почве расистской идеологии получил распространение в среде групп футбольных болельщиков. Численность болельщиков, причисляющих себя к различным неформальным молодежным объединениям, достигает нескольких тысяч.

Общественное внимание к явлению экстремизма на почве расистской идеологии и этнической ксенофобии до настоящего времени остается слабым. За сравнительно новым для русского языка термином «скинхед» («бритоголовый») как бы не виден истинный смысл – «неонацизм». В сообщениях прессы и в общественном представлении бритоголовые – это

хулиганы или мелкие уголовники. При этом идеологический смысл подобных неформальных движений остается за рамками внимания, как остаются «за кадром» и мрачные страницы истории этой идеологии, так как подрастающее поколение зачастую мало осведомлено о фашизме XX столетия.

Некоторые представители власти продолжают считать радикальные молодежные движения полезной силой, которая может приструнить другие неформальные сообщества, например, выходцев с Кавказа. В свою очередь, национал-экстремисты выставляют себя патриотами и предстают перед лицом общества и правоохранительными органами в позитивном свете. За последнее время правоохранительные органы страны усилили борьбу с агрессивным национализмом, но это происходит прежде всего там, где экстремизм уже широко распространился. В этих случаях милиция производит конкретные действия: берутся на учет замеченные в опасных связях подростки, под надлежащей охраной оказываются общежития со студентами-иностранцами.

Реализованные в некоторых регионах меры по воспитанию толерантности, и среди них масштабная столичная программа «Москва многонациональная», оказались недостаточно эффективными, но без них ситуация могла бы быть значительно хуже. Органы государственной власти и управления должны создавать систему приоритетов и стимулов для средств массовой информации и неправительственных структур, зарекомендовавших себя на поприще воспитания толерантности и противодействия экстремизму.

Усилия государства и гражданского общества должны быть направлены на создание и упрочение идеологии, базирующейся на ценности российской гражданской нации и представляющей альтернативу национализму и экстремизму. Особенно важным является воспитание подрастающего поколения в духе толерантности и неприятия ксенофобии. Значительная часть этой работы должна совершаться институтами гражданского общества в конструктивном диалоге с властью.

Гражданская самоорганизация в экономике

Как и во многих других сферах общественной жизни, растет роль институтов гражданского общества и в экономике. С одной стороны, с 1991 года в стране был создан ряд предпри-

нимательских союзов, главной задачей которых является представление интересов различных групп бизнес-сообщества. С другой стороны, меняется роль и значение профессиональных союзов как общественных организаций, созданных для защиты прав трудящихся.

В настоящее время в зависимости от масштаба и направлений деятельности своего бизнеса российский предприниматель вправе выбрать членство в одном или нескольких бизнес-союзах, многие из которых добились значительных результатов в своей работе.

Сегодняшний характер развития российской экономики делает необходимым осуществление на постоянной основе содержательного диалога государства и бизнеса по целому спектру вопросов экономической жизни страны. В этом диалоге, как с точки зрения выработки позиции бизнес-сообщества по вопросам макроэкономической политики, так и в целях отстаивания интересов бизнеса по конкретным вопросам, наиболее эффективными оказываются общероссийские бизнес-ассоциации, которые в последние годы значительно расширили круг своих интересов. Начали активно реализовываться, например, программы по защите бизнеса, межкорпоративные проекты «бизнес для бизнеса», социальные и благотворительные программы и пр.

Расширение и активизация конструктивного диалога бизнеса и власти – ключевое направление деятельности всех бизнес-ассоциаций. Этот диалог строится на базе объективной заинтересованности в совместной работе над экономическими реформами в стране. В первую очередь бизнес заинтересован, чтобы законы, касающиеся принципиальных вопросов экономической деятельности, разрабатывались в открытом режиме, с обязательным доступом к этому процессу различных социальных групп, с обязательной общественной экспертизой проектов. Поэтому экономическое сообщество старается публичными легальными способами отстаивать интересы отечественного бизнеса, добиваться признания и отражения консолидированной позиции предпринимательского сообщества в принимаемых государственными органами решениях. Предпринимательские союзы активно встраиваются в процессы совершенствова-

ния законодательства и правовой системы в целом. Сегодня такую дополнительную возможность дает предпринимательскому сообществу участие в этих процедурах через Общественную палату, членами которой является значительное число предпринимателей.

Создаваемые в прошлые годы союзы осуществляли деятельность в традиционной форме общественных объединений, некоммерческих партнерств. Среди них наиболее известными, имеющими большой опыт работы на федеральном уровне, являются Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), общероссийская общественная организация «Деловая Россия», общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России». Существует также целый ряд известных своей активностью отраслевых объединений, например, Ассоциация российских банков (АРБ), Ассоциация региональных банков «Россия», Всероссийский союз страховщиков (ВСС), Ассоциация страховщиков России (АСР), Российский союз туриндустрии, Ассоциация строителей России, Национальная ассоциация участников фондового рынка ассоциаций, Ассоциация менеджеров России и многие другие.

Отдельное место в этой системе занимает Торгово-промышленная палата РФ, которая является важным институтом формирования инфраструктуры хозяйственной деятельности. Особое место ТПП РФ определено специальным Федеральным законом, закрепившим задачи и полномочия системы промышленных палат в стране – от регионального до федерального уровня. Сегодня ТПП РФ объединяет 71 территориальную палату, активность которых распространяется на всю территорию России. В системе ТПП действует международный коммерческий арбитраж, создан ряд независимых третейских судов. ТПП осуществляет свою деятельность и в советские годы, и сегодня в ее работу вовлечены многие хозяйственные руководители прошлых лет.

Российский союз промышленников и предпринимателей создан в 1991 г. и объединяет более 130 отраслевых и региональных союзов, целый ряд крупнейших компаний, которые в совокупности производят более 70% ВВП страны. Основные проблемы, решением которых в диалоге с властью занимается РСПП, – совершенствование налоговой системы, реформа земельных отношений, техническое регулирование, проблемы присоединения России к ВТО, развитие сотрудничества России и ЕС, модернизация системы отечественного образования, развитие российского фондового рынка, повышение социальной ответственности и позитивной роли отечественного бизнеса.

Общероссийская общественная организация «Деловая Россия» действует с 2001 года и насчитывает порядка 1200 членов, имеет 72 региональных и 38 отраслевых отделений. Члены ДР в основном представляют перерабатывающий сектор экономики: машиностроение, строительство, пищевую и легкую промышленность, сельское хозяйство, сферу финансовых услуг, информационных технологий и т.д. Как организация представителей несырьевого бизнеса «Деловая Россия» ведет дискуссию о необходимости в России промышленной политики, выступала с инициативами по отмене импортных пошлин на высокотехнологичное оборудование, реформированию рынка газа и созданию газовой биржи. Позиция «Деловой России» – принятие целого ряда значимых мер, направленных на повышение прозрачности и рост конкурентоспособности российской экономики, в частности, по созданию Инвестиционного фонда и системы государственных финансовых институтов развития; по повышению минимальной заработной платы и предоставлению трехсторонним комиссиям права утверждать ее минимальный уровень в регионах; по разделению надзорных и следственных функций Генеральной прокуратуры РФ и т.п.

В самом массовом и важном секторе предпринимательской активности с 2002 года активно работает Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России». В нее входит более 330 000 членов, создающих более 4,5 млн рабочих мест. Отделения «ОПОРЫ России» есть в 78 регионах России. Приоритетными для «ОПОРЫ России» являются темы взаимоотношений предпринимателей и местных властей, качество местного самоуправления, а также развитие малого бизнеса в промышленности, в частности, возможностей создания промышленных парков и формирования кластерной политики, участия бизнес-сообщества в разработке планов развития территорий. От лица малого и среднего бизнеса «ОПОРА России» остро ставит проблему технологического присоединения

малых и средних предприятий к инфраструктуре, в частности, к электросетям. Действует объединенный комитет РСПП и «ОПОРЫ России» по проблемам малого и среднего бизнеса, который готовит предложения по взаимодействию малого и крупного бизнеса, участвует в совершенствовании законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства.

Одним из наиболее активных отраслевых бизнес-объединений является Ассоциация российских банков (АРБ), объединяющая коммерческие банки и другие кредитные организации, а также организации, деятельность которых связана с функционированием финансово-кредитной системы РФ. Сегодня АРБ насчитывает 754 члена, в том числе 575 кредитных организаций, которые имеют 2924 филиала. АРБ в тесном сотрудничестве с Правительством РФ и Банком России готовит предложения о первоочередных мерах по укреплению банковской системы страны. Среди них меры по росту капитализации банков, увеличению ресурсной базы, защиты прав кредиторов и другие направления развития банковской деятельности.

Среди профессиональных организаций можно назвать Ассоциацию менеджеров России, которая активно содействует развитию стандартов ведения бизнеса в России и совершенствованию деловой инфраструктуры. Через членство в Ассоциации компании и их управленческие команды получают широкие возможности для развития на профессиональном и корпоративном уровне.

Помимо федеральных объединений в России существует и эффективно работает большое количество предпринимательских объединений отраслевого, регионального и местного уровней. Их активность во многом определяется экономическим состоянием того или иного региона или состоянием сферы бизнеса.

В 2007 году, наконец, принят Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», которыми являются объединения участников рынка, некоммерческие организации, выполняющие важные функции в той или иной сфере деятельности, в том числе делегированные им государством. До настоящего времени СРО активно развивались в тех областях экономики, которые создавались в России практически с нуля – прежде всего, это финансовый сектор, аудит, процедуры банкротства, оценочная деятельность. В этих сферах СРО уже получили законодательную основу своей деятельности и на этой базе создают стандарты новых профессий, следят за их выполнением, обеспечивают допуск новых участников на рынок, создают гарантийные фонды ответственности участников, занимаются подготовкой кадров и т.п. Теперь сфера активности СРО будет существенно расширяться.

Большинство бизнес-объединений активно использует те институты, которые позволяют им присутствовать на публичной площадке. Прежде всего это различного рода координационные и консультативные органы при Президенте РФ, Правительстве РФ, Государственной думе, Совете Федерации. Например, члены РСПП входят в состав около 30 подобных структур, среди которых, в частности: Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов; Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления, Межведомственная рабочая группа по вопросам системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и многие другие.

Внутреннее присутствие представителей бизнес-объединений обеспечено в Совете по конкурентоспособности и предпринимательству при Председателе Правительства Российской Федерации, в Правительственной комиссии по проведению административной реформы, в Комиссии по вопросам развития промышленности и технологий, а также создаваемых при ней рабочих группах, в экспертных советах, сформированных Государственной думой и Советом Федерации.

Важнейшей частью экспертизы со стороны бизнес-организаций является участие в подготовке и экспертной оценке законопроектов, которая проводится в комиссиях и комитетах Госдумы ФС РФ, а также в рамках деятельности Общественной палаты РФ. Кроме того, сами организации вырабатывают предложения и направляют их в качестве проектов для будущих решений. При значительном участии бизнеса готовился Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», который вступит в силу 1 января 2008 года, поправки в Кодекс об административных нарушениях и Налоговый кодекс.

С каждым годом становится все более масштабной самостоятельная активность бизнес-объединений в организации дискуссий по широкому кругу вопросов. Проведение самостоя-

тельных мероприятий – семинаров, конференций, круглых столов, форумов – является неотъемлемой частью их деятельности: ежегодно непосредственно ими организуется несколько десятков деловых мероприятий с самым широким представительством.

Еще одной значимой формой активности бизнес-объединений является стратегическая экспертиза проводимой экономической политики, то есть фактически обратная связь бизнес-сообщества на те или иные инициативы Правительства. В марте 2007 г. РСПП, «Деловая Россия» и «ОПОРА России» дали экспертную оценку разработанному Минфином и утвержденному Правительством проекту «Основных направлений налоговой политики на 2008–2010 годы». По их мнению, обеспечение интенсивного развития экономики возможно при формировании налоговой системы государства, содействующей или, по крайней мере, не препятствующей динамичному и устойчивому экономическому росту и повышению конкурентоспособности страны. Облегчение налогового бремени бизнеса позволит компаниям инвестировать больше средств в модернизацию и развитие производства, в разработку новых технологий.

Российский бизнес активно участвует в реализации национальных проектов – как на стадии их подготовки, так и при их доработке с учетом первых итогов реализации. Так, в РСПП, «Деловой России» и «ОПОРЕ России» созданы рабочие группы и комиссии, обеспечивающие консолидацию позиций бизнеса в отношении реализации национальных проектов, которые имеют своих представителей в Совете при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. Совет готовит предложения Президенту РФ по разработке приоритетных национальных проектов и мер, направленных на их реализацию, рассматривает концептуальные основы, цели и задачи приоритетных национальных проектов, определяет способы, формы и этапы их реализации. Членами Совета являются глава РСПП, глава «Деловой России» и президент ТПП. В состав межведомственной рабочей группы по приоритетному национальному проекту «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» при Совете входят представители Российской гильдии риэлтеров, президент Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России», Ассоциации российских банков. Членами межведомственной рабочей группы по приоритетному национальному проекту «Развитие агропромышленного комплекса» являются представители Союза свиноводов России, Союза сельских кредитных кооперативов России, Российского союза предприятий молочной отрасли, Мясного союза России, Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России, а в состав аналогичной группы по проекту «Образование» входят представители «Деловой России», РСПП, Ассоциации менеджеров.

Бизнес-объединения также представлены в общественных советах, которые создаются по инициативе Общественной палаты РФ при многих федеральных министерствах и ведомствах. Общественные советы образованы в целях взаимодействия с общественными объединениями и бизнесом на регулярной основе для подготовки и внесения предложений по совершенствованию тех или иных сфер экономики. В частности, бизнес представлен в сформированных к настоящему времени общественных советах при Минрегионе, Минтрансе, Минсельхозе, МЧС, Минпромэнерго, Общественно-консультативном совете по таможенной политике при ФТС РФ, Общественном совете по техническому регулированию (ОСТР) при Минпромэнерго, Общественном совете по инвестированию накопительной части Пенсионного фонда РФ, Экспертно-консультационном совете при председателе Счетной палаты РФ, Всероссийском общественном Совете медицинской промышленности и других.

Значительное внимание общества и средств массовой информации привлекают регулярные встречи представителей предпринимательских союзов с Президентом Российской Федерации, на которых затрагиваются наиболее значимые вопросы развития бизнеса в стране. Так, на февральской встрече представителей РСПП с Президентом обсуждались инициативы бизнеса, направленные на диверсификацию экономики РФ, идея частно-государственного партнерства, создание в России бизнес-школ. В начале ноября главными темами рабочей встречи главы государства с президентом «Опоры России» и председателем «Деловой России» стали вопросы развития предпринимательской активности среди населения, защиты прав предпринимателей и взаимодействия государства и бизнеса в деле противодействия рейдерству и коррупции, вопросы обеспечения малого и среднего бизнеса доступными энергоресурсами, проблемы дефицита профессиональных трудовых ресурсов и вопросы налогообложе-

ния. На встрече 11 декабря 2007 года с представителями ТПП обсуждались вопросы, касающиеся роли и перспектив деятельности государственных корпораций.

Внутри самого бизнес-сообщества **механизмом согласования и выработки консолидированной позиции** является созданный тремя крупнейшими бизнес-объединениями – РСПП, «Деловой Россией» и «ОПОРОЙ России» – Координационный совет предпринимательских союзов России (КСПСР). Его главной задачей является подготовка согласованной позиции по наиболее значимым вопросам, касающимся экономической и предпринимательской деятельности в стране. Согласно регламенту Совета, в КСПСР входят на паритетных основах по три представителя от каждой из организаций-участников, при этом решение Совет принимает только на основе консенсуса.

Можно привести примеры успешной координации работы предпринимательских союзов на региональном уровне. В частности, региональные организации РСПП, действующие в субъектах Российской Федерации, взаимодействуют в рамках координационных советов, созданных во всех федеральных округах под председательством руководителей крупнейших в данном округе компаний – членов бюро или правления РСПП. Такое объединение усилий в масштабах федерального округа также позволяет решать задачи, специфические для данной территории.

Координация позиций и действий между различными предпринимательскими союзами позволяет лучше решать наиболее насущные экономические проблемы. Так, в 2007 году в разрешении кризисной ситуации вокруг введения Единой государственной автоматизированной информационной системы учета алкоголя (ЕГАИС) активное участие принимали Союз производителей алкогольной продукции (СПАП), Национальная алкогольная ассоциация и Российская парфюмерно-косметическая ассоциация, союзниками которых выступили ТПП, РСПП и другие союзы.

В последнее время активно используется форма договорных отношений предпринимательских союзов с государственными органами – двухсторонние соглашения о взаимодействии. РСПП, например, в последнее время заключил такие соглашения с Минэкономразвития РФ, Министерством иностранных дел РФ, Счетной Палатой РФ, Федеральным агентством по управлению особыми экономическими зонами, с Федеральной таможенной службой России, Министерством здравоохранения и социального развития РФ. Есть примеры соглашений объединений бизнеса с политическими институтами. В апреле 2007 г. подписано соглашение РСПП с фракцией «Единая Россия» в Государственной думе о совместной законопроектной деятельности, в октябре 2007 г. «Деловая Россия» и «ОПОРА России» заключили соглашение о сотрудничестве с партией «Единая Россия» в целях выработки общих подходов к решению вопросов экономики.

В 2007 г. вступил в силу в полном объеме Федеральный закон от 27.11.2002 № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей», который определил новое направление и форму предпринимательской активности – полноправное участие в процессах социального партнерства наряду с государственными органами и профессиональными союзами.

Помимо традиционного сотрудничества с государством по продвижению своих интересов бизнес все активнее выступает как социальный партнер государства и общества. В соответствии с требованиями нового законодательства сегодня действует Общероссийское объединение работодателей «Российский союз промышленников и предпринимателей», которое было учреждено в 2006 г. Объединение работодателей РСПП является основой консолидации интересов работодателей с целью представления в деятельности Российской трехсторонней комиссии и их отражения в генеральном соглашении. Это новое направление деятельности объединений предпринимателей будет усиливаться, включать новые вопросы, например, реализацию социальных проектов, подготовку и обеспечение кадров, создание благоприятных условий труда и т.п.

В целом можно констатировать, что сегодня у бизнес-объединений существуют значительные возможности влиять на решения правительства и активно доносить позицию предпринимательского сообщества как до чиновников, так и до российской общественности.

В то же время, несмотря на большое количество позитивных итогов деятельности, существующая в России система бизнес-объединений все еще находится в стадии становления и пока не может в полной мере претендовать на роль полноценного выразителя интересов отечественного предпринимательства. Существует объективное различие в подходах к решению

экономических и социальных вопросов у крупного, малого и среднего бизнеса, которое объясняется различными «весовыми категориями» и экономическими возможностями. Естественным для предпринимательского сообщества, действующего в конкурентной среде, является столкновение экономических интересов конкурентов или партнеров. Можно отметить и различную степень активности регионального экономического сообщества, которая не везде является достаточной. Некоторая размытость профиля каждой из бизнес-организаций, имеющих зачастую «клубный» характер, недостаточная связь региональных объединений с центром – эти и другие факторы снижают степень влияния бизнес-сообщества, которая по-прежнему остается недостаточной.

Являясь наиболее эффективной частью системы некоммерческих общественных организаций, российские бизнес-объединения сталкиваются с характерной для всей сферы гражданского общества в России проблемой: общественно активная часть предпринимательского сообщества крайне незначительна (по оценкам экспертов, в разного рода союзах состоит менее 10% предпринимателей). Не до конца сформированы условия деятельности саморегулируемых организаций, хотя уже имеются примеры их успешной деятельности. В близкой перспективе СРО могли бы взять на себя значительную часть функций по регулированию рынков, особенно в таких областях, как соблюдение требований к качеству, а также помогать эффективному взаимодействию хозяйствующих субъектов с государственными органами и обществами потребителей.

Ведущие бизнес-организации обладают значительным экспертным потенциалом, способны наиболее активно и профессионально отстаивать консолидированные интересы делового сообщества без лоббирования узконаправленных интересов конкретной крупной компании или группы компаний. Это значит, что сегодня следует без особых опасений передавать с государственного уровня ряд функций – от этого общество только выиграет.

Новую существенную роль должны сыграть в ближайшие годы объединения работодателей, которые являются партнерами и связующим звеном между реальной экономикой и обществом.

Гражданская самоорганизация в трудовой сфере имеет колоссальное влияние на все общественное развитие. Здесь реализуются права и интересы граждан, обуславливающие возможность удовлетворения значительного большинства потребностей личности. Основная форма такой деятельности – профессиональный союз.

Следует признать, что сегодняшнее состояние социально-трудовой сферы, в частности существенное расслоение населения по уровню доходов, наличие работающих граждан, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, свидетельствует о серьезных проблемах.

Наблюдающийся последнее время рост забастовочной активности, в том числе на экономически благополучных предприятиях, вызван нарастающей неудовлетворенностью работников распределением результатов труда. Известно, что такое неудовлетворение нередко являлось источником социальных потрясений.

Пробуксовывает система договорного регулирования социально-трудовых отношений на основе трехсторонних соглашений на различных уровнях. Структуры власти охотнее идут на двусторонние контакты с бизнесом, чем на выстраивание действительно равноправного взаимодействия с бизнесом и профсоюзами, с учетом интересов наемных работников.

Управленческая суета вокруг способов реализации государственной политики в сфере труда привела к фактическому отсутствию такой политики и снижению квалификации кадров, призванных обеспечивать интересы государства в этой сфере.

Либерализация экономики не повлекла за собой адекватной либерализации трудового законодательства.

Провозглашенные в Федеральном законе от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» права не обеспечены конкретными правовыми механизмами.

Так, законодательство о регулировании коллективных трудовых споров предлагает громоздкую и несовершенную процедуру объявления забастовки, предусматривает самый длинный в мировой практике перечень видов деятельности, где забастовка запрещена, и создает такие условия, при которых провести законную забастовку практически невозможно. В то же время профсоюзы лишены права выступать в судах в защиту неограниченного круга лиц. По сути, в стране отсутствуют эффективные способы разрешения коллективных

трудовых споров, защиты прав коллектива при невыполнении обязательств по коллективным договорам и соглашениям.

Относительно индивидуальных трудовых споров, напротив, существуют только судебные формы разрешения конфликта. Предусмотренная Трудовым кодексом формула «учета мнения» профсоюза при принятии работодателем нормативно-правовых актов фактически ни к чему работодателя не обязывает и реальной досудебной защиты работнику не дает. Инициативы профсоюзов по формированию системы досудебного регулирования на принципах трипартизма, по аналогии с мировой практикой, не встречают государственной поддержки.

Такое ограничение прав профсоюзов создает условия для ослабления их влияния, что, в свою очередь, приводит к накоплению напряжения и его выбросам в виде голодовок, «рельсовых войн» и др.

Кроме того, профсоюзы России испытывают проблемы, связанные со стереотипами советского времени, сохранившимися в сознании граждан, не в полной мере осознающих свои права и роль профсоюзов как инструмента их коллективной защиты. В то же время они вынуждены противостоять нарастающему прессингу со стороны бизнеса, априори наиболее сильной стороны трудовых отношений, который в интересах интенсификации труда и роста прибыли нередко проводит антипрофсоюзную политику.

Обозначенные проблемы представляют собой лишь вершину айсберга проблем социально-трудовой сферы, которые способны существенно затормозить экономическое развитие и становление гражданского общества. В то же время одним из наиболее ожидаемых гражданами действий некоммерческих организаций является защита их трудовых прав.

Все это свидетельствует о необходимости системного, постоянного внимания Общественной палаты к состоянию социально-трудовой сферы, повышенного контроля за деятельностью государства в этой области, содействия укреплению гражданского самосознания наемных работников, их эффективной самоорганизации.

Вовлеченность граждан в политическую активность на различных уровнях

Под вовлеченностью граждан в политическую активность имеется в виду не анализ электорального поведения, а участие граждан в решении различных актуальных проблем общественного развития. При этом участие это понимается как вовлеченность в деятельность институтов гражданского общества.

Одним из важных показателей отношения к некоммерческому сектору является желание и готовность граждан принимать участие в работе НКО. Исследование показало, что на сегодняшний день потенциал вовлеченности россиян в деятельность некоммерческих организаций можно признать невысоким (желание выразили лишь около 14% опрошенных). Очевидно, сказывается низкая информированность граждан о деятельности НКО. В то же время, социологические исследования фиксируют довольно низкий уровень социальной активности населения; оно слабо вовлечено в различные формы самоорганизации граждан, его готовность к участию в работе добровольных объединений, вообще в общественной жизни также находится на достаточно низком уровне.

Однако функция третьего сектора не только в том, чтобы взаимодействовать с властью в сфере социальных проблем и развития гражданского общества. Институты гражданского общества должны влиять на власть, и именно в области принятия политических решений. Следовательно, оценка степени влияния третьего сектора на власть во многом определяет его эффективность. В среднем представители НКО оценивают это влияние как слабое, хотя и положительное. Проявляется это влияние прежде всего в следующих областях (региональный уровень):

- разработка органами власти альтернативных способов решения проблем;
- формирование органами власти повестки дня деятельности;
- реализация органами власти управленческих решений.

Характерно, что как оценка степени влияния НКО, так и области влияния практически одинаково оцениваются как представителями самого третьего сектора, так и представителями

власти, что говорит об адекватности этих оценок, причем уровень влияния на региональном уровне выше, чем на федеральном.

Следует отметить, что на федеральном уровне представители НКО и власти ставят на первое место влияние некоммерческого сектора на «соблюдение органами власти избирательного законодательства и избирательных прав граждан». Это особенно актуально сегодня, в период проведения национальных выборов, когда возрастает активность некоммерческих объединений политического характера. Эти организации функционируют при политических партиях, и, хотя законодательно контроль на выборах наблюдателями от общественных организаций запрещен, они ведут активную общественную деятельность в других сферах.

Самыми известными из таких организаций, по опросам ФОМ, оказались «Молодая гвардия «Единой России», национал-большевики и движение «Наши» – их упомянули по 17% опрошенных (среди молодых респондентов – 24, 23 и 21% соответственно). Еще 9% россиян знают о существовании «России молодой», 3% – об «Авангарде красной молодежи». По 2% респондентов называли Народно-демократический союз молодежи, «Местных», Движение против нелегальной иммиграции (ДПНИ) и «Новых людей». Впрочем, столько же – 2% – отметили и «Голос молодежи»: вымышленную организацию, включенную в список исключительно для того, чтобы примерно оценить долю случайных ответов (когда респондент отмечает ту или иную организацию потому, что ее название показалось ему знакомым, или для того, чтобы продемонстрировать «информированность»). Так что реально круг молодежных организаций, известных хоть сколько-нибудь заметной части россиян, сводится к четырем упомянутым вначале.

Реформа политической системы, при всех ее нюансах, была направлена на реализацию следующих основных принципов модернизации политической системы страны:

- устранение неэффективной и неконструктивной политической оппозиции от участия в реальной политике, на основании ее слабой гражданской поддержки в последние десять лет;
- конструирование политической системы страны в соответствии с требованиями времени и с процессами формирования идеологической структуры современного российского общества;
- разработка реальной политической системы, которая рассчитана на постоянное функционирование в условиях растущей активизации гражданского общества.

Соответственно, реакция на реформу политической системы институтами гражданского общества была вполне предсказуемая. С одной стороны, третий сектор воспринял этот процесс как естественное продолжение усиления государства, его вертикальных структур и воспринял политическую реформу, как намерение стабилизировать существующие общественные отношения. С другой стороны, третий сектор насторожился, памятуя о том, что стремление к балансу политической системы иногда может привести к усилению бюрократии. Сегодня есть немало примеров, когда диалог институтов гражданского общества и власти сводится к профформе, в которой третий сектор заведомо принимает подчиненное положение в силу специфики отношений с властью.

Проведенные исследования и опросы экспертов позволяют заключить, что и население, и институты гражданского общества в целом лояльно отнеслись к политическим реформам последнего времени. Но при этом не следует забывать, что реформа политической системы только тогда сможет доказать свою эффективность, когда она будет апробирована в третьем секторе и основных аналитических организациях гражданского общества.

Исследования показали, что реакция экспертного сообщества и части организаций гражданского общества на реформу избирательной системы в России неравнозначная. Многими независимыми экспертами положения реформы расцениваются как отход от демократии.

Тем не менее, институты гражданского общества живо отреагировали на последние политические события, проявив себя активным участником политических процессов в стране. Среди них такие общественные организации, как Клуб политического действия «4 ноября», объединяющий сторонников либерального консерватизма – членов партии «Единая Россия», и «Социально-консервативный клуб», также объединяющий членов партии «Единая Россия», но сторонников социального консерватизма. Клуб «4 ноября» имеет своих представителей и филиалы в регионах, регулярно проводит семинары и собрания, наращивая свое влияние в политической жизни страны. Деятельность клубов стимулировала проведение широкой внутрипартийной и общероссийской дискуссии о путях развития России, результаты которой нашли отражение в программных документах партии. Клуб «4 ноября» в своей деятельности опи-

рается на наработки НКО «Институт общественного проектирования», которое, кроме того, ведет по заказу государственных организаций и партии «Единая Россия» серьезные исследования российского общества и широкую просветительскую деятельность. Такие, например, как «Стратификация российского общества», «Российская элита», «Русские чтения». Многие наработки «Института общественного проектирования» легли в основу программных установок партии «Единая Россия».

Одновременно институты гражданского общества активно участвуют в процессе анализа соблюдения органами власти избирательного законодательства и избирательных прав граждан, что особенно актуально в год проведения федеральных выборов. В частности, в преддверии прошедших выборов эффективно действовала система «горячая линия», разработанная Координационным советом неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан и Российским фондом свободных выборов.

Часть 3.

2007 год: актуальная повестка дня

- Сфера правозащиты
- Местное самоуправление
- Средства массовой информации



Часть 3.

2007 год: актуальная повестка дня

Эффективная и доступная судебная-правовая система, сильное местное самоуправление, развитая информационная среда – это системные основы реализации и защиты гражданских прав, функционирования гражданского общества и общественного развития в целом. Именно поэтому ситуация в этих сферах имеет определяющее значение в формировании актуальной повестки дня сегодняшнего этапа развития российского гражданского общества.

Сфера правозащиты

Сфера правозащитной деятельности остается в 2007 году на пике общественного внимания. Государство отчетливо обозначило одним из приоритетов для развития гражданского общества поддержку некоммерческих организаций, работающих в сфере защиты прав: одним из шести операторов для проведения крупнейшего конкурса для НКО на основе государственного финансирования в 2007 году, стало некоммерческое партнерство «В поддержку гражданского общества». Конкурсный фонд на правозащитные проекты составил 135 млн рублей⁴⁷. Всего в рамках конкурса поддержаны 115 заявок на общую сумму 127 636 057,60 рублей⁴⁸.

Спектр правозащитной деятельности представлен широким списком правозащитных тематик. Эксперты и лидеры правозащитного сообщества отмечают, что тематический репертуар правозащитной деятельности расширяется за счет новых инициативных групп по защите прав, которые все более «на слуху», постепенно оформляют свою инфраструктуру. Сегодня правозащитное сообщество активно интересуется проблемами обманутых дольщиков, правами собственников и нанимателей жилья (в том числе живущих в общежитиях), автомобилистов и других групп; в сферу правозащитного внимания включаются вопросы прав граждан в сфере образования и медицины. Развиваются специализированные организации, которые занимаются восстановлением нарушенных прав граждан, пострадавших от неадекватного действия или бездействия правоохранительных органов.

Независимые правозащитные организации активно сотрудничают с институтами государственной правозащиты: уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и его экспертным советом, уполномоченными по правам человека в регионах; Советом по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, комиссиями по правам человека в регионах; профильной комиссией Общественной палаты Российской Федерации, региональными общественными палатами. Чиновники ощущают влияние организаций, работающих в сфере защиты прав граждан. Социологический опрос представителей власти, проведенный во второй половине 2007 года по заказу Общественной палаты⁴⁹, выявил своеобразное лидерство правозащиты в рейтинге влияния НКО на принятие властных решений. По оценкам опрошенных представителей органов власти, влияние НКО в сфере защиты прав граждан выше, чем во всех других сферах. Более половины опрошенных НКО участвовали в разработке нормативно-правовых актов, более трети инициировали и участвовали в судебных процессах, более двух третей использовали такой метод влияния на власть, как обращения с письмами, петициями, сбор подписей. Одновременно этот опрос показал, что сами НКО оценивают собственную влияние немного ниже, чем те, на кого им приходится влиять.

Правозащитные организации, институты государственной правозащиты ведут общие и специализированные мониторинги, для которых собирают информацию о нарушениях прав человека в разных точках страны.

47 <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocID=793707>

48 http://www.nogo.ru/docs/nogo_list2.xls

49 Опрос проведен АНО «Социологическая мастерская Задорина» (ЦИРКОН)

В 2007 году фокус внимания правозащитных НКО был смещен в сторону наблюдения за правоприменительной практикой по реализации Федерального закона от 10.01.2006 № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 10.01.2006 № 18-ФЗ) и анализа последствий его правоприменения. Лидеры многих правозащитных организаций отмечали, что новый закон, меняющий правила жизни НКО, может стать препятствием для роста третьего сектора. 2007 год стал тестовым для этого сырого, с точки зрения многих экспертов, закона: НКО осваивали новые формы отчетности, органы Росрегистрации нарабатывали практику взаимодействия с некоммерческими организациями по проведению проверок в организациях и сбора отчетов об их деятельности. В результате сложилась ситуация, когда обе стороны – и Росрегистрация, и НКО (в том числе и правозащитные) – накопили практику, обсуждение которой выявило различия во взглядах. Среди некоторой части правозащитных НКО сложилось впечатление от правоприменительной практики Федерального закона от 10.01.2006 № 18-ФЗ как репрессивной. Во многом это связано с организацией проверок с избыточными требованиями представителей Росрегистрации в регионах. Необходимо наладить предметный диалог с Росрегистрацией по анализу конкретных случаев правоприменения, которые стороны считают спорными, анализ позиций сторон в таких типичных спорах должен стать основой для выработки рекомендаций властям. Росрегистрация подчеркивает свою готовность к диалогу в области правоприменения Федерального закона от 10.01.2006 № 18-ФЗ. Содействие такому диалогу, совместный анализ массива конкретных случаев силами специалистов государственных и негосударственных структур, доработка законодательства должны стать одной из актуальных задач на 2008 год, вне зависимости от специализации организаций.

Другой «горячей точкой» правозащитного мониторинга в 2007 году стала тема свободы собраний. По экспертным оценкам, нередки случаи, когда чиновники стремятся ограничить реализацию гражданами своего права на свободу собраний, для чего зачастую используют «произвольное толкование законодательства» и «административный произвол»⁵⁰. Обсуждение задокументированных правозащитными наблюдателями и юристами случаев нарушения этого права, регулируемого в первую очередь Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», определило одну из центральных позиций повестки дня: как в современном российском обществе в полной мере реализовать право на свободу собраний? Практика протестных выступлений в 2007 году показала, что без четкой работы механизмов реализации права граждан на свободу собраний граждане не могут воспользоваться этим правом «экстренной обратной связи» в полной мере, растет число конфликтных ситуаций между гражданами и властью. И здесь первоочередной мерой должна стать организация всестороннего обсуждения результатов мониторинга, изучения судебных дел, взвешенного анализа позиций сторон для совершенствования правоприменительной практики.

Вопросы реализации права на мирные собрания и проблематика свободы ассоциаций стали одной из важных тем обсуждения на международном уровне и составляют часть международной повестки дня по защите прав человека.

Во второй половине 2007 года в приоритетные направления повестки дня добавилась дискуссия о роли международных и национальных механизмов защиты прав человека, их соотношении и текущем состоянии российской судебной практики. Толчком к активизации дискуссии стало все увеличивающееся количество исков российских граждан, подаваемых в Европейский суд. Динамика удовлетворения исков против России растет, растут и компенсации, которые Россия выплачивает по решениям Страсбурга. Результаты социологических исследований свидетельствуют о представлениях россиян о судебной системе как неэффективной⁵¹. Правозащитники связывают эти результаты с феноменом «правового нигилизма», который получил распространение среди некоторых представителей правоохранительных органов. В народе все чаще встречаются высказывания о милицейском произволе, «беспределе», нередки случаи столкновения с формализмом, палочной системой, когда в угоду ведомственной

50 Доклад коалиции организаций «Свобода собраний в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной думы V созыва (сентябрь-ноябрь 2007 г.)»

51 Исследование Общественной палаты РФ «Деятельность судов РФ в представлениях россиян». Москва, октябрь-ноябрь 2007 г

статистике отдельными должностными лицами совершаются противоправные действия. Процесс подготовки жалоб с участием правозащитных организаций сопряжен с необходимостью поддерживать работу юристов, на что изыскиваются средств преимущественно у зарубежных доноров.

В повестке дня национальной правозащиты – поиск путей улучшения ситуации, в первую очередь, на национальном уровне с тем чтобы дать все возможности гражданам добиваться правды в России и обращаться в Страсбург только в крайних случаях. Для изменения ситуации в лучшую сторону должна быть проделана большая работа, в которую должны быть вовлечены и представители судейского корпуса, и сотрудники милиции и прокуратуры, и практикующие адвокаты и юристы, и правозащитники, специалисты по национальному и международному праву⁵².

Многопрофильная и комплексная проблема соблюдения прав человека в пенитенциарной системе России также находится в центре внимания правозащитников. Вопрос крайне напряженного состояния тюремной системы в России в 2007 году поднимался экспертами Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека на встрече с Президентом России в январе 2007 г.⁵³ СМИ не раз писали о бунтах в колониях, когда выдвигались требования соблюдения прав человека в этих учреждениях. Именно в связи с перегруженностью колоний малолетними осужденными правозащитники ставят вопрос о необходимости специализированной ювенальной юстиции, о восстановлении системы реабилитации и социализации молодых людей, обретших тюремный опыт. Все острее стоит вопрос посещения учреждений уголовно-исполнительной системы правозащитниками в целях общественного контроля. Именно эта важная разновидность общественного контроля встречается сегодня препятствие у многих руководителей пенитенциарной системы. Эффективной мерой гуманизации пенитенциарной системы является обучение сотрудников учреждений исполнения наказаний основам правовых знаний в области прав человека. Общественные организации, специализирующиеся в регионах на таком виде просветительской деятельности, нередко находят отклик среди руководителей учреждений пенитенциарной системы и имеют возможность проводить семинары и обучающие мероприятия. Вопросы развития взаимодействия общества и власти в направлении гуманизации пенитенциарной системы должны переходить из области общей дискуссии к выработке и поддержке согласованных механизмов взаимодействия.

Отдельно следует выделить задачу развития правового и гражданского просвещения и образования. Пока что большинство российского населения находится в зоне правовой неграмотности⁵⁴, культура работы с юристами и адвокатами только начинает прививаться в российском обществе. Нужно повышать правовую культуру населения, неустанно разъяснять права и обязанности гражданина, знакомить с Конституцией и основами современного законодательства, которые необходимо знать каждому. Нужно также совершенствовать работу профессионалов – судейского корпуса, адвокатов, следователей и прокуроров. Должна работать система непрерывного правового образования для специалистов. При этом должны оставаться каналы обратной связи между специалистами и гражданами, с тем чтобы за формальными процедурами не терялось содержание «живого права».

Важным инструментом определения новых тенденций в правоприменительной практике являются правозащитные приемные. Без этого механизма нельзя в полной мере наладить работу по массовой защите прав человека. Не секрет, что правозащитные приемные нередко обслуживают политические либо частные интересы, а не являются реальным механизмом защиты прав граждан. Следует с максимальным привлечением новых технологий наладить систему правового консультирования населения по вопросам, имеющим правозащитное содержание. Правозащитники, занимающиеся разработкой технологий в данной сфере, подчеркивают необходимость разделения функций социальной защиты населения,

52 Ряд важных рекомендаций в области судебно-правовой реформы в РФ был сформулирован на пленарном заседании Общественной палаты 23 ноября 2007 года

53 <http://sovetpamfilova.ru/7713.php>

54 Незрелость политической культуры граждан отмечается и представителями власти, и представителями бизнеса и НКО в исследовании «Третий сектор» в РФ: оценка влияния «Социологической мастерской Задорина» – М., 2007

которые в полной мере должно выполнять государство, и работы по выявлению нарушений прав человека со стороны государственных органов и учреждений⁵⁵. Чем больше и разнообразнее будет палитра правозащитных приемных в регионах, тем более подробной будет карта востребованности той или иной правозащитной проблематики в географическом разрезе, что для такой огромной и многообразной страны, как Россия, имеет чрезвычайно важное значение. Задача анализа и обобщения ситуации с соблюдением прав человека должна решаться через организацию общего мониторинга, а также через систему более углубленных специализированных мониторингов. В местах хронических и массовых нарушений прав человека должны вестись правозащитные расследования, требующие широких консультаций специалистов, привлечения внимания средств массовой информации, обязательного диалога с властью.

Тематический спектр актуальной правозащитной деятельности по направлениям чрезвычайно широк. Есть темы, которые меняют звучание, но остаются важными на протяжении многих лет, – такие как, например, тема миграции и совершенствования миграционного законодательства. Особое звучание сегодня получила тема трудовой миграции, в которую правозащитники вовлечены в связи с повышенным вниманием общества к дискриминационным практикам, используемым работодателями, а также в связи с возникшим в обществе ростом ксенофобии и нетерпимости. Другие темы, например, тема защиты персональных данных, связаны с появлением новых технологий и новых вызовов и угроз в меняющемся обществе. Отдельным важным направлением современной правозащиты является защита права на доступ к общественно значимой информации, которую министерства и ведомства обязаны размещать в сети интернет⁵⁶.

Наполнение повестки дня правозащитной деятельности зависит от того, насколько граждане ориентированы на правовую проблематику, понимают устройство правовой системы, доверяют суду, правоохранительным органам. Если правовое сознание растет, укрепляется правовая культура, то и требования к правозащите и ожидания от нее повышаются. Грамотный гражданин скорее пойдет в суд, а если не будет удовлетворен, обратится в правозащитную организацию, чтобы объединиться с другими для изучения и отстаивания своих прав. Надо приветствовать развитие правозащиты, развивать тему совершенствования профессиональной правозащитной деятельности, добиваться, чтобы правозащитники находились в постоянном диалоге с властью всех уровней. Тогда есть надежда, что население будет более активно и, главное, ответственно включаться в деятельность по модернизации страны.

Местное самоуправление

В посланиях Президента Российской Федерации неоднократно подчеркивалось, что мест-

ное самоуправление представляет собой фундамент развития гражданского общества в России. Местные, региональные, межрегиональные союзы и ассоциации муниципальных образований, Всероссийский совет местного самоуправления играют заметную роль среди общественных организаций страны. Весь объем ВВП России создается прямо или косвенно в опоре на человеческий капитал муниципальных образований. Наряду с уровнем доходов от состояния качества среды обитания, от доступа к качественным услугам по месту жительства, от характера межлических отношений на местах напрямую зависят и уровень социальной удовлетворенности (или социального раздражения) людей, и демографическая ситуация в целом.

Несмотря на погрешности, содержащиеся в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ), и, в особенности, на те его недостатки, что были привнесены рядом поправок, этот закон закрепил основу для развития местного самоуправления (МСУ). Однако предпринятое профильной комиссией Общественной палаты Российской Федерации изучение положений дел в поселениях дает основания для того, чтобы сделать ряд выводов и предложений.

55 <http://www.prpc.ru/reshr/opp.shtml>

56 <http://www.svobodainfo.org/info/page/>

Успешная реализация приоритетных национальных проектов привела на местах к заметным улучшениям в области образования и здравоохранения, но даже на фоне этих улучшений есть все основания констатировать, что за последний год положение дел с местным самоуправлением в стране в целом ухудшилось.

Во-первых, не происходит наращивания способности муниципальных образований к развитию, до сих пор не созданы мотивации к укреплению их финансовой самостоятельности.

Во-вторых, практически повсеместно наблюдается тенденция подавления со стороны региональной и районной власти способности МСУ самостоятельно решать вопросы местного значения.

В-третьих, муниципальные образования все еще далеко не везде признаны властью регионов своим партнером при разработке стратегий социально-экономического развития.

Важной является проблема финансовой самостоятельности. Крупнейшие города, и прежде всего региональные столицы, с большим или меньшим успехом компенсируют потери бюджета за счет внебюджетных источников, однако два обстоятельства грозят им резким ослаблением. Если не сохранить право муниципальных образований на обладание муниципальной собственностью как источником доходов от аренды, если ввести практику отрицательных трансфертов, как это предполагается с 2009 г., развитие крупных городов может прекратиться. Это не только нанесет удар по основным источникам ВВП, какими являются крупные города, но пресечет для них возможность вложения средств в развитие окружающих территорий. Однако наибольшая острота положения фиксируется в малых городах, имеющих теперь статус городских поселений, и на селе. В таких поселениях удается собрать не более половины земельного налога, что осложнено трудностями корректировки налогооблагаемой базы. К тому же, в ряде случаев до половины и более земель, номинально включенных в поселение, находится в федеральном владении, освобождено от уплаты земельного налога – без компенсации поселениям выпадающих доходов. Что касается налога на имущество физических лиц, то тут низка налогооблагаемая база, занижена оценка объектов налогообложения, более половины владельцев подпадает под льготы, установленные ст. 4 Закона Российской Федерации от 09.12.1991 № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц».

К тому же налоги муниципальных образований администрируются не ими, а территориальными налоговыми органами, которые, как показывает практика, менее заинтересованы в их эффективной собираемости. Низкий уровень официальной заработной платы существенно ограничивает ресурсы отчислений от налога на доходы физических лиц, от которого в бюджет городских и сельских поселений зачисляется 10%.

Даже если бы все налоги, собираемые в поселениях, оставались в их распоряжении, в большинстве случаев это не обеспечило бы покрытия и четверти необходимых расходов бюджета. Однако, по данным за 2006 год, в среднем по малым городам в городской бюджет поступило от 7% до 10% от суммы собранных налогов, тогда как в районный – около 13%, в областной – примерно 35%, в федеральный бюджет – до 45%. Лишь 10% доходов от продажи земельных участков и только 50% от аренды земли поступают в бюджет поселения. Формирование и регистрация участков в муниципальную собственность обходятся бюджету поселения в миллионы рублей, что практически парализует возможность воспользоваться этим источником для сельских и многих городских поселений.

Сложившаяся практика, при которой налоги, собранные в поселениях, уходят в вышестоящие бюджеты, а собственные налоговые доходы составляют лишь 5–10% текущих расходов, негативно влияет на социально-экономическую стабильность и развитие территорий. Фактически происходит дискредитация муниципальных органов самоуправления, вследствие чего среди депутатов органов местного самоуправления фиксируется высокий уровень разочарования и раздражения. Между тем, от жизнеспособности малых городов зависит как эффективность развития агропромышленного комплекса на окрестных территориях, так и сохранение на месте трудоспособного населения, и в первую очередь молодежи.

Финансовую ситуацию муниципальных образований может изменить только радикальное изменение принципа налогообложения в их пользу.

Что касается взаимодействия МСУ с региональной и районной властью, то еще с начала 1990-х годов сложилась практика, при которой финансовая помощь местным бюджетам из бюджетов вышестоящих уровней используется как инструмент неявного управления деятельностью органов местного самоуправления. Закон настаивает на равенстве прав му-

ниципальных образований, однако в действительности, как правило, при поддержке региональной власти муниципальный район выступает в качестве инстанции вышестоящего уровня. Уступка нажиму губернских властей, в силу чего введение Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ в действие в полном объеме было отнесено на 2009 г., стала заметным шагом назад. В ряде субъектов Федерации каждому муниципалитету регион «спускает» доходные и расходные показатели на очередной финансовый год, в основном, исходя из подушевого принципа. Вследствие этого говорить о развитии поселения бессмысленно. Особенно тревожно то, что повышение экономической эффективности работы на территории муниципального образования нисколько не улучшает его финансовое положение. Возможность финансового диктата сверху подкрепляется в большинстве случаев прямым нажимом: органы МСУ вынуждают «добровольно» уступать права властям муниципальных районов, соглашаться с навязываемыми сверху услугами. В ряде случаев зафиксирован законодательно оформленный регионом отказ передать полномочия и средства вполне дееспособным муниципалитетам, есть случаи, когда прямым давлением местные органы власти понуждаются к тому, чтобы, вопреки букве и духу Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, проводить референдум об отказе от городского статуса или от статуса сельского поселения – в пользу включения в городской округ и утраты самостоятельности в местных вопросах.

В результате муниципальные образования ставятся в позицию бюджетного иждивенчества и не заинтересованы в наращивании собственной доходной базы. Это переводит такие муниципальные образования из режима активного поиска дополнительных ресурсов и повышения эффективности использования имеющихся ресурсов в режим пассивного ожидания финансовой помощи сверху.

Со своей стороны, и муниципальные районы поставлены в такую же позицию по отношению к региональной и федеральной власти. Так, если, к примеру, Николаевский район Волгоградской области в 2006 г. перечислил в ее бюджет г. в три раза больше, чем в 2005 г., его собственная доходная база от общей суммы собираемых налогов снизилась за то же время с 63% до 37%.

Не может быть сочтена терпимой ситуация, когда, не говоря уже о малых деревнях, даже крупное село (к примеру, с. Хомутино Челябинской области) с полутора тысячами жителей оказалось в состоянии на свои средства за год поставить 4 (четыре) фонаря уличного освещения и выровнять грейдером одну незамощенную улицу из трех. Более в бюджете нет средств ни на что, кроме выплаты зарплаты трем служащим.

Совокупный опыт, накопленный муниципальными образованиями, позволяет со всей определенностью настаивать на ряде действий, необходимых для того чтобы выправить положение дел с МСУ и реализовать его потенциал на пользу страны.

Политика государственной власти должна быть настроена прежде всего на обеспечение самостоятельности органов местного самоуправления в решении своих вопросов, а также на повышение заинтересованности органов местного самоуправления в развитии доходной базы местных бюджетов и на мобилизацию в местный бюджет всех потенциальных доходов, которые они способны получить со своей территории.

Реализация такой политики предполагает следующее:

- изменение Налогового кодекса с тем, чтобы в бюджет муниципальных образований поступал вмененный налог, иные формы налогообложения малого и среднего бизнеса, доля налога на прибыль предприятий, установленная на основе трехстороннего соглашения между органами государственной власти, органами МСУ и организациями бизнеса, согласованная часть дорожного налога и акцизов;
- поправки в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ и в соответствующие кодексы с тем чтобы устранить двухуровневую систему МСУ. Необходимо вернуться к вопросу о целесообразности восстановления статуса административных районов, власти которых должны нести ответственность за реализацию государственных полномочий и располагать средствами, достаточными для реализации задач поддержания общественного порядка, социального обеспечения, общего среднего образования, медицинского обслуживания и прочих государственных обязательств, утвержденных в качестве госстандарта. При этом все местные вопросы должны самостоятельно решать органы МСУ, без вмешательства властей административ-

ных районов, в случае объективной недостаточности налоговой базы получая субсидии на основе утвержденного регионального стандарта услуг по бюджетным обязательствам.

Анализ практики убеждает в том, что формирование органов МСУ исключительно по поселенному принципу должно быть правом, но не обязанностью граждан, проживающих на их территории, тогда как задачей государственной власти должно остаться оказание максимальной поддержки муниципальным образованиям, сложившимся и доказавшим свою эффективность, равно как новообразуемым.

На основании поправок в Земельный и Градостроительный кодексы следует безвозмездно передать муниципальным образованиям земли, необходимые для их развития, за счет региональных бюджетов осуществить межевание и оформление участков под жилую застройку, систему жизнеобеспечения и в резерв (на развитие). Массив земель, выведенных из-под налогообложения в пользу Министерства обороны, подразделений РАО ЕЭС, РАО Газпром, ОАО РЖД, должен быть вовлечен в общий процесс налогообложения, с соответствующей компенсацией из федерального бюджета.

Необходимо усовершенствовать законодательство, регулирующее ответственность потенциальных плательщиков местных налогов, предусматривая возможность принудительного изъятия земли и недвижимого имущества в случае неуплаты собственником местных налогов. Передать администрирование местных налогов в исключительную компетенцию органов МСУ. Провести необходимую работу по формированию закона об Агентстве по управлению муниципальными долгами.

Необходимо законодательно восстановить право муниципальных образований обладать имуществом сверх необходимого для выполнения закрепленных полномочий для сдачи его в коммерческую и льготную аренду.

Об участии органов МСУ в разработке региональных стратегий. Необходимо, внося изменения в Градостроительный кодекс и инструктивные документы Министерства регионального развития, обеспечить обязательность участия муниципальных образований и муниципальных общественных организаций в разработке региональных стратегий социально-экономического развития и схем территориального планирования.

Необходимо усилить работу по распространению эффективного опыта отдельных регионов (к примеру, Пермского края) по формированию межбюджетных отношений, по весомерному поощрению муниципальных образований, достигших наивысших результатов в формировании внебюджетной базы доходов.

Необходимо законодательно закрепить участие муниципалитетов в реализации национальных проектов и федеральных целевых программ, ввести в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ положение, по которому вопрос комплексного социально-экономического развития был бы отнесен к вопросам местного значения.

Опыт изучения состояния дел на местах убеждает в том, что попытка обойтись одной моделью организации МСУ без учета географических, социально-экономических и этнокультурных условий в России себя не оправдывает. Необходимо совершенствование законодательства о местном самоуправлении, с тем чтобы предоставить региональной власти большие возможности учета особенностей образа жизни на территории, с тем чтобы федеральная власть выступала гарантом конституционного права жителей на организацию местного самоуправления и самостоятельное решение местных вопросов.

Наиболее существенным является перенастройка идеологической модели, закрепившейся в основе федеральной политики относительно МСУ: необходимые значительные расходы на укрепление системы местного самоуправления в России должны оцениваться не как государственная благотворительность, а как жизненно необходимая инвестиция.

В условиях долговременного демографического спада невозможно переломить тренд убывания населения одними пособиями, при всей важности последних. Повышение качества жизни в крупных, средних и малых городах, в селах должно стать магистральным национальным проектом, без осуществления которого реализация всех иных национальных проектов не даст ожидаемых результатов. Важно восстановление полноты жизнеспособности малых городов и крупных сел – нет иного способа избежать сверхконцентрации трудоспособного населения в крупных городах, в свою очередь испытывающих тяготы изношенности систем ЖКХ.

Анализ практики, встречи с тысячами людей в разных регионах, с лидерами общественных организаций доказывают: в России сложились серьезные муниципальные ресурсы, но их закрепление и развитие требует в настоящее время государственной поддержки в значительно большем объеме, чем предоставлялось ранее. Речь идет не только о финансовой поддержке, но и прежде всего о поддержке способности поселений к самостоятельному развитию.

Средства массовой информации

Эффективность влияния гражданского общества на все сферы общественной жизни в значительной степени определяется количеством и

качеством информационного ресурса, которым располагает гражданское общество, то есть количеством и качеством средств коммуникации, пользуясь которыми гражданское общество может доносить свои интересы, ожидания, идеи до власти, бизнеса, населения.

Очевидно, что важнейшим каналом общественных коммуникаций являются средства массовой информации. От их многообразия, возможностей получать и передавать информацию зависят направленность и динамика общественного развития.

В 2007 году развитие средств массовой информации в России было весьма противоречивым. С одной стороны, экономические показатели деятельности печати, радио, телевидения заметно улучшились: продолжился рост объемов привлеченной в средства массовой информации рекламы, выросла прибыль от распространения, в том числе и от подписки. Но с другой – не остановилось, а, напротив, продолжилось падение тиражей печатной прессы, особенно газет и журналов общего интереса, а также изданий, обращенных к отдельным категориям российских читателей, таких как дети и молодежь. В целом аудитория основных издательских домов и ведущих ежедневных изданий сократилась, и этот процесс продолжается. Общий тираж российских газет в 2006 году составил чуть более 8 млрд экземпляров против 8 млрд 312 млн экземпляров в 2005 году⁵⁷. Прогноз на 2007 год – 7 млрд 800 млн экземпляров⁵⁸.

Тарифы на доставку остаются по-прежнему высокими, скорость доставки – по-прежнему неудовлетворительной, что заметно сдерживает развитие печатной прессы, обуславливает дальнейшее снижение тиражей.

Много проблем у прессы, выходящей на языках народов России. Развитие национальной прессы – важное условие сохранения языкового и культурного многообразия в нашей стране. Но без помощи государства, без серьезной финансовой поддержки эту задачу решить невозможно.

Большие претензии накопились у общества к телевидению. Уделяя чрезмерное внимание развлекательным и криминальным темам, телевидение фактически лишает аудиторию социально значимой информации. В 2007 году активно обсуждался вопрос о переходе к цифровому телевидению, однако содержание этого вещания и его цена для потребителей остаются неопределенными. Кроме того, надо иметь в виду, что до сих пор несколько миллионов наших сограждан не имеют возможности смотреть даже аналоговое телевидение.

Предметом широких дискуссий в 2007 г. вновь стали фундаментальные проблемы свободы слова и печати. Продолжаются процессы огосударствления средств массовой информации. Крупный бизнес, аффилированный с государственными структурами, скупает СМИ. Более того, не прекращается количественный рост тех изданий, которые получают деньги непосредственно от государства и местного самоуправления. По оценке Фонда защиты гласности, лишь в 21 субъекте Российской Федерации существует относительная свобода прессы, в 43 – пресса относительно несвободна, а в 17 пресса несвободна вообще⁵⁹.

Как указывают многие эксперты, в последнее время размывается одна из основных функций СМИ, реализация которой обеспечивает необходимое согласие в плюралистическом обществе, где конфликты признаются и регулируются публично, – функция посредника. Выступая в качестве посредника, средства массовой информации содействуют соглашению между сторона-

57 Доклад Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям «Российский рынок периодической печати, 2007 год. Состояние, тенденции и перспективы развития»

<http://www.fapmc.ru/Reports/item71.html>

58 <http://www.fapmc.ru/material/statements/2007/10/item3563.html>

59 Карта гласности. / Журнал «Журналист» №1, 2007 г.

ми, придерживающимися разных, и часто полярных взглядов. Предавая гласности позиции сторон, привлекая экспертов, независимых арбитров, предоставляя слово всем заинтересованным сторонам, СМИ становятся площадкой, форумом, на котором обсуждаются разные позиции и вырабатывается новое знание о целях и способах дальнейшего взаимодействия. Посредничество современной российской прессы зачастую больше похоже на деятельность торгового агента, заинтересованного в выгодной сделке и получении соответствующего денежного вознаграждения.

Все это приводит к падению престижа профессии журналиста и снижению доверия к средствам массовой информации. Недоверие к СМИ и распространяемой ими информации приводит к тому, что значительная часть населения крайне низко оценивает свою информированность по различным аспектам государственной и общественной жизни. Данные, полученные в ходе исследований, проводившихся Комиссией Общественной палаты по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации в 2006–2007 гг., говорят о том, что количество россиян, которые оценивали бы свою информированность по основным сферам общественной жизнедеятельности как «высокую», не превышает 10–15%. Что касается деятельности органов власти, то как высокую оценивают степень своей информированности не более 10% опрошенных, как среднюю – около 30%, как низкую – свыше 50 и около 15% затруднились с ответом⁶⁰.

Вызывает много вопросов правовая сторона деятельности СМИ. Продолжаются попытки внести поправки в Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации». Внимательное знакомство с прошедшими первое чтение 18 апреля 2007 года в Государственной думе проектом Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁶¹ и проектом Федерального закона «О внесении изменений в статьи 38 и 39 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»⁶² приводит к выводу, что в горниле многолетних межведомственных согласований идеи правового обеспечения информационной открытости публичной власти практически утрачены.

Год 2007 прошел также под знаком подготовки к вступлению в силу IV части Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой первостепенное значение приобретает защита интеллектуальной собственности, а потому изменится существенным образом практика взаимоотношений журналиста и редактора, редактора и издателя.

Все эти вопросы неоднократно становились предметом обсуждения общественных организаций, созданных внутри медиасообщества: Союза журналистов Российской Федерации, Союза журналистов Москвы, Союза журналистов Санкт-Петербурга, других федеральных и региональных журналистских организаций. Однако отсутствие какой-либо координации деятельности этих организаций приводит к распылению сил и существенному понижению влияния медиасообщества России. Между тем необходимость такой координации все более очевидна. Пришло время для того чтобы организации, которые объединяют самых разных представителей средств массовой информации, в том числе и Комиссия Общественной палаты Российской Федерации по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации, поставили перед собой цель сообща непредвзято оценить состояние свободы и независимости СМИ. Такая работа нужна для того, чтобы ответственность за состояние со свободой слова в нашей стране осознавалась самим профессиональным сообществом, чтобы на ее защиту вставали все, кто действует в сфере медиа. Необходимо активизировать работу по созданию общепризнанной методологии и прозрачных процедур определения «Индекса свободы слова», который позволит выявить действительную картину состояния информационных прав и свобод граждан России, дать основу для дальнейшего диалога с властью. Разумеется, ни губернаторы, ни другие представители власти не должны иметь возможность влиять на этот индекс. Более того, общепризнанный индекс свободы слова может стать одним из компонентов оценки деятельности региональных властей.

Еще одной крупной проблемой, которая находилась в 2007 году в центре внимания общества и журналистов, была подготовка кадров для средств массовой информации России. Свя-

⁶⁰ Опрос проводился в марте 2007 г. Опрошено 1400 человек в 57 населенных пунктах в 32 областях, краях и республиках России

⁶¹ Проект Федерального закона № 386525-4 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»

⁶² Проект Федерального закона № 386534-4 «О внесении изменений в статьи 38 и 39 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»

зано это с острым дефицитом журналистских кадров в стране. 8 июня 2007 года в Москве прошли слушания по проблемам улучшения качества образования современного журналиста, в которых приняли участие представители факультетов журналистики ведущих университетов и вузов страны. В Российской Федерации в настоящее время осуществляют подготовку журналистских кадров 95 государственных и 27 негосударственных высших учебных заведений, а также ряд средних специальных заведений. Проблемы в этой сфере связаны с общим процессом реформирования высшей школы, отсутствием на протяжении длительного периода продуманной, скоординированной и целенаправленной государственной образовательной политики. Кроме того, устарел сам государственный перечень профессий, необходимых для обеспечения деятельности индустрии СМИ и массовых коммуникаций на уровне современных отраслевых требований. Как следствие – базовое обучение многим необходимым для средств массовой информации профессиям не осуществляется вовсе, а качество подготовки сегодняшних молодых медиаспециалистов находится не на должном уровне.

Выпускники, вливаясь в профессиональную среду с повышенной социальной ответственностью, не имеют должной нравственной основы, слабо представляют себе, что можно и чего нельзя делать журналистам при выполнении редакционных заданий.

В связи с этим Комиссия Общественной палаты Российской Федерации по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации инициировала подготовку Хартии журналиста. Эта Хартия должна стать основным механизмом саморегуляции журналистского сообщества.

Позитивной тенденцией можно считать быстрое развитие интернета. Интернет выступает одновременно и как мощное средство массовой информации, предоставляющее в распоряжение пользователя онлайн-версии всех сколько-нибудь значимых печатных и электронных СМИ, и как коммуникационная среда, обеспечивающая межгрупповые и межличностные контакты. Именно здесь возникают виртуальные сообщества, которые в ряде случаев становятся реальной гражданской силой.

Значительную роль играют веб-сайты крупных правозащитных НКО, которые к сегодняшнему дню выросли в сильные самостоятельные ресурсы. Эти организации – «Мемориал» (Москва), «Сутяжник» (Екатеринбург), Пермский региональный правозащитный центр и Пермская гражданская палата, Московская Хельсинкская группа и ряд других. В своей работе над сайтами их авторы уделяют внимание не только подаче информации о своих организациях, но и межорганизационным и общеправозащитным темам. Весьма популярен крупный «универсальный» ресурс, поддержка которого является основой и смыслом работы его организации – портал «Права человека в России» (<http://www.hro.org>). Успех портала был во многом предопределен изначальным выбором тематического пути развития и полным отказом от попыток сделать «визитную карточку». В итоге HRO.org превратился в своеобразное правозащитное информационное агентство.

Однако хотя сегодня в интернете существуют десятки правозащитных и сотни «сочувствующих» сайтов и страничек, вряд ли можно утверждать, что они оказывают заметное влияние на умы и настроения граждан. Крайне слабо используются интерактивные формы взаимодействия с аудиторией. Форумы и гостевые книги присутствуют далеко не на каждом ресурсе.

Сообщество «Живого журнала», которое в последние годы разрастается взрывными темпами, также находится вне поля зрения большинства правозащитников. Известны случаи, когда ЖЖ использовался для обсуждения законопроекта «О персональных данных» (блог Давида Горелишвили), для подготовки и обсуждения общественных акций в связи с делом Сычева, но это можно расценивать в лучшем случае как первые шаги на пути к освоению блогов.

По данным социологов, 28 млн россиян имеют сегодня доступ к Сети, причем каждый месяц число интернет-пользователей в России увеличивается примерно на 700 000 человек⁶³. Кроме того, настоящий бум наблюдается в развитии онлайн-изданий, а также интернет-телевидения. Соединение возможностей печатного издания, телевидения и Интернета способно совершить и уже совершает революцию в общественных коммуникациях. Однако отсутствие законодательства, регулирующего Интернет как медиасреду, сдерживает этот процесс.

⁶³ <http://www.fapmc.ru/material/statements/>

Заключение

При работе над Докладом были не только проанализированы статистические данные, выполнены социологические исследования, проведены экспертные интервью и дискуссии, но и выработаны новые подходы к оценке степени влияния гражданского общества на различные сферы жизни страны. Суть данного метода – в определении индикаторов, отражающих степень такого влияния. При подготовке последующих докладов оценка и сравнение данных по выбранным индикаторам позволит представить объективную картину состояния и выявить тенденции развития гражданского общества.

В то же время помимо количественных, измеряемых индикаторов влияния прошедший год показал качественное развитие инфраструктурных, институциональных форм взаимодействия гражданского общества и государства. К числу таких новых институтов относится и Общественная палата Российской Федерации.

В статье 1 Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» говорится, что Палата «обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

Руководствуясь этим положением, Общественная палата Российской Федерации в 2006–2007 годах использовала самые разные формы для установления и поддержания эффективного диалога власти и общества: слушания, круглые столы, запросы в органы власти, оказание правовой поддержки тем, кто в ней нуждался, и т.д. Основные усилия Палаты были направлены на экспертизу законопроектов, что позволяло на стадии подготовки актов более точно учитывать общественное мнение по большому кругу вопросов, вводить в законодательство те положения, которые способствовали развитию экономики и социальной сферы.

Еще одним новшеством, впервые осуществленным в 2006 году и получившим активное развитие в 2007 году, стала государственная поддержка некоммерческих организаций. Важно, что государственные гранты распределялись на основе открытых конкурсов, которые проводились также при содействии Общественной палаты. Возможность государственного финансирования проектов – это качественный сдвиг в развитии гражданских инициатив в нашей стране, новая стадия развития нашего гражданского общества.

Новым для нашей страны явлением в 2007 году стало также создание общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, органах власти субъектов Федерации и местного самоуправления. Общественная палата приняла деятельное участие в их формировании. члены Палаты вошли в большинство этих совещательных органов (23 из 26).

Особенно актуальной проблема организации диалога власти и общества остается на региональном уровне. Продолжается процесс формирования региональных общественных палат. К декабрю 2007 года сформированы и приступили к работе 33 региональные общественные палаты, еще две находятся в стадии формирования, в 34 регионах запущен процесс их создания: созданы рабочие группы, готовятся соответствующие региональные законы. Однако в более чем половине регионов работа с общественностью по-прежнему ограничивается лишь деятельностью совещательных органов при губернаторах. Для этих регионов было чрезвычайно важно иметь прямой контакт с членами Общественной палаты Российской Федерации. Именно они становились подчас инициаторами общественных расследований, анализа дел на местах, наведения порядка в той или иной сфере социального развития.

Импульсом для деятельности общественных палат и общественных советов в субъектах Федерации и на местном уровне стала реализация приоритетных национальных проектов. В субъектах Российской Федерации созданы общественные структуры для участия в этой работе, для контроля за действиями чиновников в ее осуществлении. Такие советы действуют в Ханты-Мансийском АО, Челябинской, Курганской, Тюменской, Волгоградской областях.

Но все же формы взаимодействия с органами государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления пока что менее разнообразны, чем это предусматривает за-

конодательство регионов. Как правило, это лишь вербальные формы: слушания, круглые столы, выездные заседания и т.д. Реальная работа над законодательством, аудит проведения местной политики сводятся к эпизодическим акциям.

Взаимодействие общественности и власти тем не менее получило в течение последних двух лет новое качество. Теперь у гражданина России, общественной организации помимо предусмотренных законами форм и методов коммуникации с чиновниками есть и эффективный действующий механизм – привлечение общественности к тем или иным проблемам и использование площадок диалога для решения насущных, социально значимых проблем.

Не являясь органом власти, Общественная палата Российской Федерации тем не менее активно помогает обращающимся к ней общественным организациям и рядовым гражданам страны. Нередко вмешательство членов Палаты способствовало защите прав граждан в конфликтах с органами местной власти, обращения членов Палаты помогают законно решить конкретные вопросы граждан на местах, связанные с госпитализацией, назначением и выплатой пособий и т.п.

Несмотря на свой юный возраст, Общественная палата сумела найти свое место в политической системе России. В своем послании Федеральному собранию Российской Федерации 26 апреля 2007 г. Президент России В.В. Путин отметил: «В условиях демократии невозможно представить себе политические процессы без участия неправительственных объединений, без учета их мнений и позиций. Такой диалог сегодня последовательно развивается, в том числе при конструктивном содействии Общественной палаты. Профессиональный авторитет членов Палаты, их открытая позиция усилили влияние гражданских институтов на нормотворческую деятельность, на деятельность Правительства и Федерального собрания, а также на административную практику министерств и ведомств. Общественная палата не осталась в стороне и от борьбы с ксенофобией, неуставными отношениями в армии. Она вносит существенный вклад в укрепление законности и защиту прав человека».

Голос общественности стал слышен в России. Если раньше гражданские институты представляли собой разрозненную массу в одиночку решающих узкие задачи объединений, мало кому известных, не имевших подлинного авторитета и признания, то теперь их работа – в центре внимания разных заинтересованных слоев населения, они составляют ядро экспертов органов власти, они – тот дозор, в котором нуждается Россия.

Рабочая группа по подготовке Доклада:

Е.П. Велихов (руководитель), Л.А. Бокерия, В.Л. Глазычев, П.Н. Гусев, В.М. Захаров, А.А. Калягин, Митрополит Калужский и Боровский Климент, Я.И. Кузьминов, А.Г. Кучерена, А.М. Мигранян, В.А. Никонов, А.В. Очирова, В.О. Потанин, Л.М. Рoshаль, О.А. Рожнов, М.А. Слободская, В.А. Тишков, К.В. Фролов, А.Н. Шохин

Ответственный секретарь рабочей группы:

А.М. Лопухин

Редакционная подготовка к изданию:

А.М. Лопухин, Т.С. Иларионова, Т.Г. Насриддинов

© Аппарат Общественной палаты Российской Федерации

Фото: ZERKALO

Отпечатано в типографии «КОЛЕВ-Пресс»

Подписано в печать 10.01.2008

Заказ №

Тираж 3000 экз.