



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

# Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации

2008



# Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации

Общественная палата Российской Федерации

Москва, 2008

Межкомиссионная рабочая группа по подготовке  
Доклада Общественной палаты Российской Федерации

Велихов Е.П. (председатель), Бокерия Л.А., Глазычев В.Л., Гусев П.Н., Давыдов Л.В.,  
Захаров В.М., Каньшин А.Н., Катырин С.Н., Климент, митрополит Калужский и Боровский,  
Ковальчук М.В., [Кутафин О.Е.], Кучерена А.Н., Нетеребский О.В., Никонов В.А., Очирова А.В.,  
Потанин В.О., Рошаль Л.М., Сванидзе Н.К., Слободская М.А., Фадеев В.А., Шахназаров К.Г.  
Ответственный секретарь – Лопухин А.М.

**Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации.** – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2008. – 88 с.  
ISBN 978-5-91491-004-1

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации подготовлен в соответствии со статьей 22 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».  
Основная цель документа – познакомить читателя с современным состоянием гражданского общества в России, дать количественную и качественную оценку всей совокупности общественных институтов, непосредственно не включенных в структуры государства и позволяющих гражданам и их объединениям реализовывать свои интересы и инициативы.  
Доклад утвержден на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации 24 декабря 2008 г.

Фотографии, опубликованные в Докладе, были представлены на фотоконкурс «В объективе – российское общество», проведенный Общественной палатой Российской Федерации в 2008 г. Фотографии на обложку и шмуцтитутулы предоставлены фотоагентством «Зеркало».

ISBN 978-5-91491-004-1

© Общественная палата Российской Федерации, 2008  
© Оформление. Проектное бюро «Легейн», 2008

## Содержание

<b>Введение</b>	4
<b>Часть 1. Современное состояние гражданского общества</b>	5
Предпосылки формирования гражданского общества	6
Информированность граждан о некоммерческих организациях и гражданских инициативах	10
Социальная база российского гражданского общества	11
Региональные различия	12
Социальная активность российской молодежи	15
НКО как субъекты влияния	18
Гражданское общество в зеркале СМИ	35
Правовое обеспечение третьего сектора	39
Статистический портрет некоммерческого сектора	42
Экономика третьего сектора	46
Анализ программ поддержки некоммерческого сектора	48
<b>Часть 2. Актуальная повестка дня</b>	61
<b>Часть 3. Основные тенденции развития гражданского общества</b>	73
Тенденция 1. Усиление активности и влияния государства в разных сферах гражданского общества	75
Тенденция 2. Развитие диалога государства и институтов гражданского общества в рамках законотворческого процесса	77
Тенденция 3. Системное развитие благотворительности	79
Тенденция 4. Усиление личной активности граждан в общественной жизни	80
Тенденция 5. Развитие профессионализма НКО при общем уменьшении их количества	83
<b>Заключение</b>	86

## Введение

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (далее – Доклад) подготовлен в соответствии со статьей 22 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Для этой работы была создана Межкомиссионная рабочая группа Общественной палаты Российской Федерации. Доклад утвержден на пленарном заседании Общественной палаты 24 декабря 2008 г.

Основная цель Доклада – познакомить читателя с современным состоянием гражданского общества в России, дать количественную и качественную оценку всей совокупности общественных институтов, непосредственно не включенных в структуры государства и позволяющих гражданам и их объединениям реализовывать свои интересы и инициативы.

Наряду с материалами, информирующими о деятельности некоммерческих организаций и об отношении граждан к их работе, о статистических показателях развития некоммерческого сектора, в Докладе 2008 г. представлены результаты новых исследований, характеризующие значимые параметры российского гражданского общества. Среди этих показателей: уровень доверия, солидарности в обществе, толерантности, ощущение гражданами своей ответственности за происходящее в стране, оценка гражданами своей способности влиять на события, происходящие в своем городе, стране и мире, ощущение россиянами личной безопасности. В Докладе показаны первые результаты новых исследований основных социальных практик гражданского общества, составляющих основу гражданского общества: добровольчество и благотворительная деятельность, участие в деятельности некоммерческих организаций и инициативах неформальных объединений граждан.

Кроме того, в документе представлена оценка влияния гражданского общества на те или иные сферы государственной и общественной жизни. Не остались без внимания важнейшие события в стране и мире: выборы Президента Российской Федерации, бурное развитие благотворительных программ в России, инициированная руководством нашего государства борьба с коррупцией и разрастающийся экономический кризис.

Впервые в Докладе предприняты попытки выявить и описать основные тенденции развития гражданского общества в России. Это стало возможным прежде всего благодаря системной работе по анализу и экспертной оценке всего происходящего в общественной жизни страны, которая с 2006 г. ведется в Общественной палате РФ.

В Докладе представлена деятельность профсоюзных, потребительских, молодежных движений, освещаются проявления общественной активности в связи с событиями на Кавказе.

При подготовке Доклада использованы данные различных эмпирических исследований, собраны мнения экспертов, впервые проведен комплексный контент-анализ публикаций в российских средствах массовой информации (СМИ), посвященных событиям общественной жизни и общественной активности в целом. Важным источником при подготовке Доклада стали материалы общественных слушаний и других мероприятий Общественной палаты Российской Федерации.

Необходимость повышения роли институтов гражданского общества диктуется всей логикой общественного развития. Это требует объединения усилий и государства, и бизнеса и, конечно, широкого общественного участия. При принятии конкретных решений для осуществления значимых изменений в этой сфере необходимо понимать процессы, которые происходят сегодня в гражданском обществе, а также основные тенденции его развития. Представляя свой третий ежегодный Доклад, Общественная палата Российской Федерации рассчитывает, что он позволит получить достаточно полное и объективное представление о современном состоянии гражданского общества всем заинтересованным читателям.

### Часть 1.

## Современное состояние гражданского общества

- Предпосылки формирования гражданского общества
- Информированность граждан о некоммерческих организациях и гражданских инициативах
- Социальная база российского гражданского общества
- Региональные различия
- Социальная активность российской молодежи
- НКО как субъекты влияния
- Гражданское общество в зеркале СМИ
- Правовое обеспечение третьего сектора
- Статистический портрет некоммерческого сектора
- Экономика третьего сектора
- Анализ программ поддержки некоммерческого сектора





# Часть 1. Современное состояние гражданского общества



Студенты. Ковалев Михаил. Москва

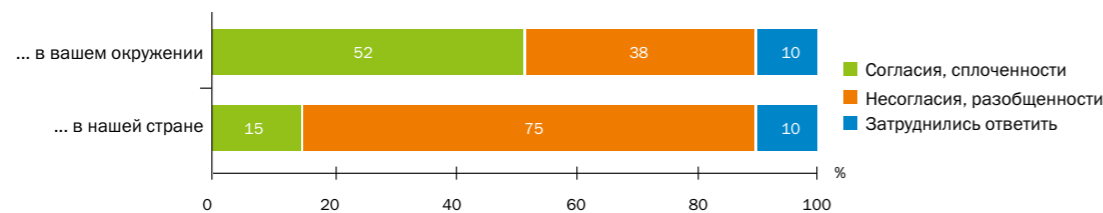
Сегодня среди россиян, вне зависимости от их статуса, социального положения, рода деятельности, пола, возраста или уровня образования, нет единого понимания как самого понятия «гражданское общество», так и того факта, сформировано ли гражданское общество в нашей стране. По-разному определяются и основные критерии, по которым гражданское общество можно считать сформировавшимся<sup>1</sup>. Кто-то считает самым важным возможность беспрепятственно создавать общества, союзы и объединения, а кто-то – готовность граждан к взаимопомощи. В этой главе систематизированы данные статистического учета различных исследований, проведенных как в отдельных субъектах Российской Федерации, так

и во всей стране, которые позволяют читателю оценить сегодняшнее состояние гражданского общества по ряду прямых и косвенных показателей.

## Предпосылки формирования гражданского общества

Ход общественного развития, независимо от конкретной страны, показывает, что важнейшими предпосылками формирования гражданского общества являются: солидарность, доверие, толерантность, личная безопасность и ответственность граждан.

При подготовке Доклада проведено исследование<sup>2</sup>, призванное оценить количественно эти характеристики в отношении граждан РФ. Готовность объединяться с другими людьми для совместных действий, если идеи и интересы совпадают, – это проявление солидарности в обществе, противостоящее индивидуализму. К категории людей, готовых к этому, относят себя 55% россиян. В массовом сознании преобладает социальная дезинтеграция: 52% россиян полагают, что среди их непосредственного окружения больше согласия и сплоченности, в то время как в масштабах всей страны так считают лишь 15% (рис. 1).

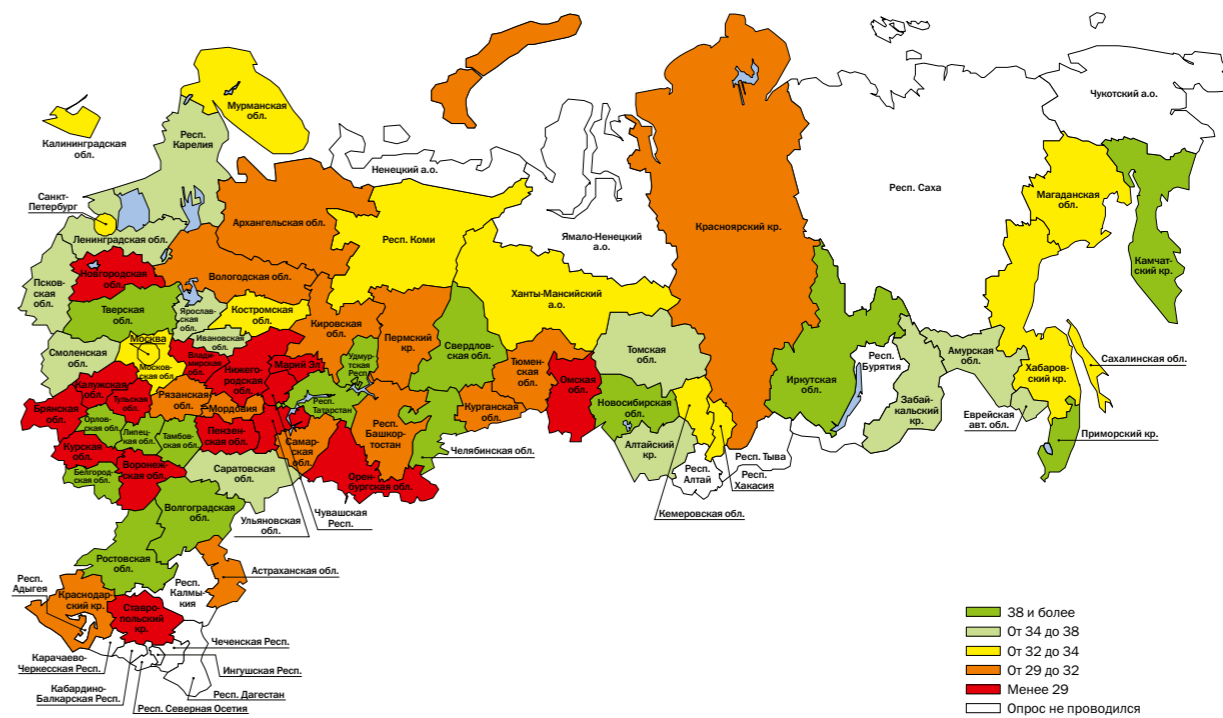


**Рис. 1. Чего сегодня больше – согласия, сплоченности или несогласия, разобщенности, %**

1 Кинсбургский А.В. Сформировалось ли к настоящему времени в России гражданское общество? // Эмпирические исследования гражданского общества: сборник материалов общественных слушаний. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2008.  
2 Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики при участии Фонда «Общественное мнение» (2008).

Без определенного уровня доверия людей друг к другу, к основным общественным институтам гражданское общество не может развиваться. Доверие растет по мере укрепления гражданского общества, и его уровень становится индикатором развитости гражданского общества.

В современном российском обществе фиксируется низкий уровень социального доверия. Одни респонденты считают, что людям можно доверять, другие – что с людьми нужно быть поосторожнее. Первой точки зрения придерживаются 33% россиян, второй – 59%. Однако значения этих показателей существенно дифференцированы по регионам России (рис. 2)<sup>3</sup>.



**Рис. 2. Количество респондентов, считающих, что людям можно доверять, %**

Ответственность, наряду с доверием и солидарностью, является базовым компонентом социального капитала и важнейшей предпосылкой для развития гражданского общества. Декларируемая ответственность россиян максимально проявляется в семье, чуть менее заметно – на работе, но уже на уровне населенного пункта становится очень и очень небольшой. Это тревожный сигнал, который свидетельствует о том, что жители страны не чувствуют свою ответственность ни за происходящее в стране, ни тем более в мире. Причина этого, вероятнее всего, в том, что гражданам недостает каналов действительного влияния, для того чтобы реализовать чувство ответственности на практике (рис. 3)<sup>4</sup>.

3 Репрезентативные опросы населения 76 субъектов Российской Федерации по технологии Георейтинга, проведенные Фондом «Общественное мнение» (2008).  
4 Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики при участии Фонда «Общественное мнение» (2008).

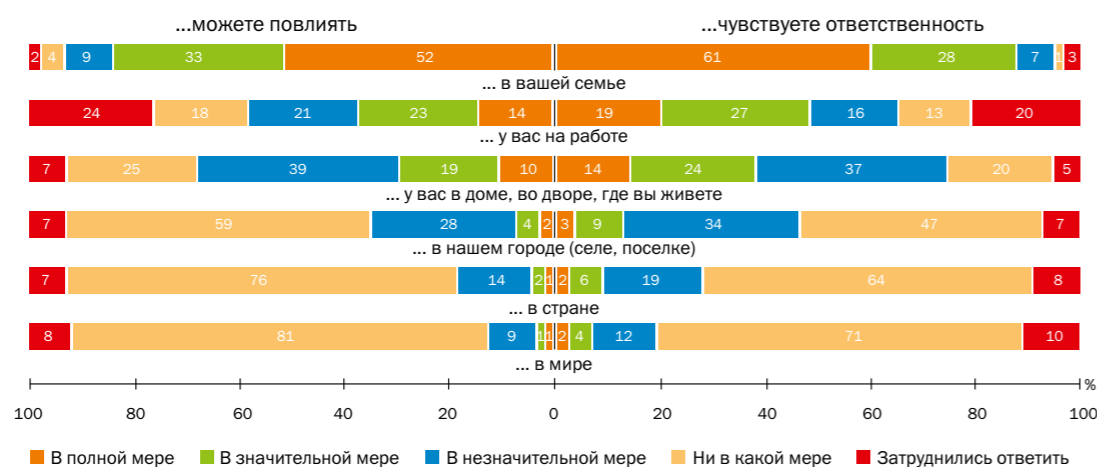


Рис. 3. Самооценка россиян ответственности и возможностей оказывать влияние, %

Отсутствие реальных механизмов влияния приводит к тому, что в России участие граждан в общественной жизни остается на низком уровне<sup>5</sup> (рис. 4).

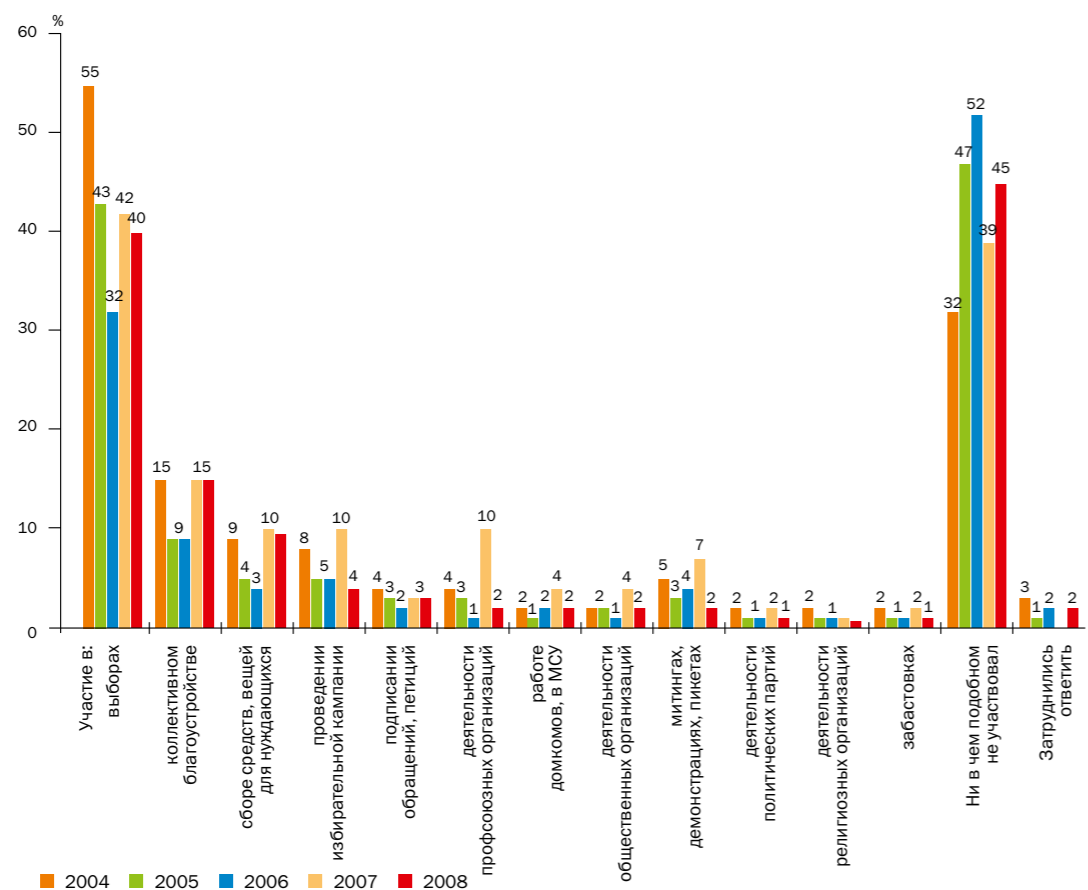


Рис. 4. Лично Вам приходилось участвовать в общественной и политической жизни, %

<sup>5</sup> Данные ВЦИОМ. М., 2008.

Толерантность, или терпимость, – это стремление и способность к установлению и поддержанию общности с людьми, которые отличаются в каком-то отношении от преобладающего типа жителей данного региона или не придерживаются общепринятых мнений. В целом 47% россиян в той или иной степени можно назвать толерантными людьми и 53% – в той или иной мере интолерантными. Россияне декларируют большую терпимость по шкале этнической толерантности по сравнению с социальной, когда речь идет о проявлениях нетерпимости по отношению к различным социальным группам (меньшинства, преступники, психически больные люди и т.д.)<sup>6</sup>.

Препятствием для вовлечения граждан в практики гражданского общества (добровольчество, благотворительность, участие в деятельности некоммерческих общественных объединений) является недостаточное удовлетворение потребности россиян в безопасности. Каждый второй россиянин (50%) не чувствовал себя в безопасности в последнее время. Такие ощущения испытывают 56% женщин и 42% мужчин; 47% молодых людей до 34 лет, 53% людей среднего возраста (35–54 лет) и 53% граждан 55 лет и старше. Чувствовали себя в безопасности в последнее время 41% россиян. Ощущение личной безопасности за последние годы не изменилось у 43% россиян. Стали чувствовать себя более защищенными 12% граждан (об этом чаще других говорят жители больших городов), а менее защищенными – 37% (чаще – жители мегаполисов)<sup>7</sup>.

При сравнении показателей социального доверия, готовности объединяться с другими людьми, восприятия общества и своего ближайшего окружения с точки зрения сплоченности/разобщенности, ощущения личной безопасности, возможностей оказывать влияние отмечается отсутствие как позитивной, так и негативной динамики в 2008 г. по сравнению с 2007 г.

Большинство респондентов (63%) полагают, что сегодня в России трудно быть общественно активным человеком. Лишь 16% придерживаются противоположного мнения. Практически поровну разделились мнения респондентов о том, как относятся сегодня в нашей стране к общественно активным людям – одобрительно или неодобрительно (36 и 40% соответственно). Среди жителей больших городов 56% считают это отношение одобрительным.

В то же время жители села чаще характеризуют отношение к общественно активным людям как неодобрительное (43%). Лишь 27% россиян относят себя в той или иной мере к общественно активным людям. Чаще других к этой группе относят себя респонденты с высшим образованием, жители больших городов и люди, дающие наиболее высокие оценки своему уровню жизни. По сравнению с 2007 г. значения этих показателей не изменились<sup>8</sup>.

Особенно тревожна ситуация с оценкой собственной общественной активности жителей сел и малых городов. Так, опрос населения, проведенный в шести малых городах Псковской области<sup>9</sup>, показывает следующую оценку гражданами своей активности (рис. 5).

<sup>6</sup> Результаты исследования толерантности в российском обществе, проведенного Лабораторией исследования гражданского общества ГУ–ВШЭ (2008), на основе данных всероссийского репрезентативного опроса населения (сбор информации – Фонд «Общественное мнение», 2007). Подробнее см.: Мерсиянова И.В. Роль индивидуального субъекта и его персональных практик в формировании гражданского общества в России // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Под ред. Л.И. Яковсона. М.: Вершина, 2008.

<sup>7</sup> Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики при участии Фонда «Общественное мнение» (2008).

<sup>8</sup> Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики при участии Фонда «Общественное мнение» (2008).

<sup>9</sup> Результаты опроса, проведенного АНО «Центр социального проектирования «Возрождение». Псков, 2008.

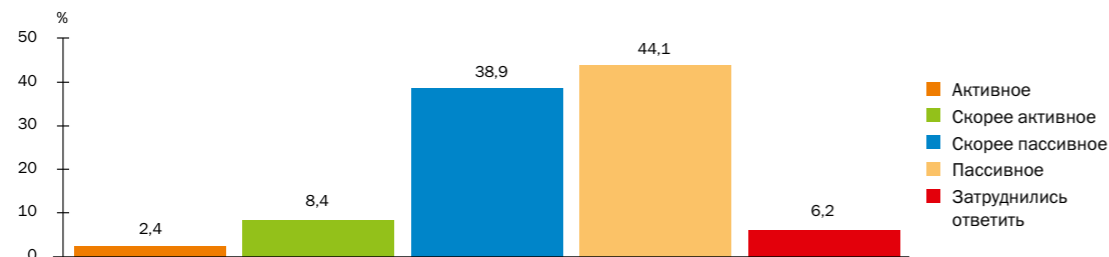


Рис. 5. Оценка гражданами своей общественной активности (малые города Псковской области), %

### Информированность граждан о некоммерческих организациях и гражданских инициативах

В 2008 г. отмечалось повышение информированности россиян о некоммерческих организациях (НКО) и гражданских инициативах по сравнению с 2007 г. (рис. 6). Известность отдельных общественных и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив среди россиян достигает 52%. Также снижается доля тех, кто об этом не

знает и не слышал (на 5 п.п.). Самый высокий уровень информированности фиксируется в группе респондентов с высшим образованием, среди жителей мегаполисов (включая Москву) и больших городов, а также среди тех, кто дает высокие оценки своему уровню жизни. В этих группах уровень информированности по отдельным позициям достигает 77%. Доля же тех, кто не знает и не слышал о некоммерческих организациях и инициативах, в группе респондентов с высшим образованием в два раза ниже, чем в целом по населению (7 и 15% соответственно); среди сельчан – выше в два раза (30 и 15% соответственно)<sup>10</sup>.

Отметим, что уровень известности тех или иных общественных организаций или направлений гражданских инициатив не всегда коррелирует с освещением подобной активности в средствах массовой информации<sup>11</sup>, где по упоминаемости с большим отрывом лидируют правозащитные, профсоюзные и молодежные общественные организации и инициативы.

Среди предложенного перечня негосударственных некоммерческих организаций и инициатив респонденты отметили, что уровень известности профсоюзов – 51%, садовых и дачных товариществ – 52%, ветеранских объединений – 48%, организаций инвалидов – 46% и объединений по защите прав потребителей – 48%<sup>12</sup>.

При невысоких на сегодняшний день показателях участия россиян в деятельности НКО и в гражданских инициативах, социальная база российского третьего сектора является достаточно внушительной. По крайней мере, каждый второй россиянин готов участвовать в мероприятиях и собраниях НКО и гражданских инициатив, третий – быть добровольцем или работать в НКО за плату, четвертый – декларирует готовность стать инициатором создания, организатором каких-либо НКО и гражданских инициатив<sup>13</sup>.

10 Репрезентативные опросы населения по технологии Георейтинга, проведенные Государственным университетом – Высшей школой экономики и Фондом «Общественное мнение» (2008, 2007).

11 Рыклина М.В., Воробьев В.В., Глебова Е.М. Динамика позиционирования проблем развития гражданского общества в СМИ в период 2006–2008 гг. // Эмпирические исследования гражданского общества: сборник материалов общественных слушаний. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2008.

12 Репрезентативные опросы населения по технологии Георейтинга, проведенные Государственным университетом – Высшей школой экономики и Фондом «Общественное мнение» (2008).

13 Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики при участии Фонда «Общественное мнение» (2008).



Рис. 6. Россияне, которые знают или хотя бы слышали о предложенных видах НКО и гражданских инициатив, %

### Социальная база российского гражданского общества

По данным специально проведенного в 2008 г. исследования<sup>14</sup>, социальная база российского гражданского общества, к которой относятся как люди, уже участвующие в социальных практиках гражданского общества, так и люди, ориентиро-

ванные на такое участие, составляет не менее 90% взрослого населения России. Она неоднородна и состоит из нескольких групп (рис. 7).

«Ядро» – 7,7% россиян, которые являются членами и/или участвуют в деятельности общественных объединений и других негосударственных некоммерческих организаций, гражданских инициативах, вовлечены в отношения добровольчества и филантропии, готовы объединяться для совместных действий, если их идеи и интересы совпадают, а также демонстрируют информированность об организациях третьего сектора и гражданских инициативах.

«Сателлит ядра» – 26,6% россиян, не участвующих в деятельности НКО и гражданских инициативах, однако готовых объединяться для совместных действий, занимающихся благотворительностью в широком смысле, информированных об общественных объединениях и других негосударственных некоммерческих организациях, гражданских инициативах.

14 Результаты исследования социальной базы российского гражданского общества, проведенного Лабораторией исследования гражданского общества ГУ – ВШЭ (2008) на основе данных всероссийских репрезентативных опросов населения по технологии Георейтинга (сбор информации проведен Фондом «Общественное мнение», 2007). Подробнее см.: Мерсиянова И.В. Роль индивидуального субъекта и его персональных практик в формировании гражданского общества в России // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Под ред. Л.И. Яковсона. М.: Вершина, 2008.



«Буферная зона» – 26,5% россиян. Эта группа представляет собой промежуточное звено между активом и периферией социальной базы. Ее представители потенциально готовы объединяться для совместных действий, но реально не участвуют в них, не занимаются частной благотворительностью или добровольчеством и не информированы в достаточной мере о работе существующих организаций.

«Периферия» – 30,4% взрослых россиян, которые на момент исследований оказались не готовы к объединению с другими людьми для решения коллективных целей, но при этом они имеют склонность к благотворительности, знают о существовании и деятельности общественных организаций.

«Аутсайдеры» – 8,8% россиян, которые не обладают ни одним признаком принадлежности к социальной базе гражданского общества.

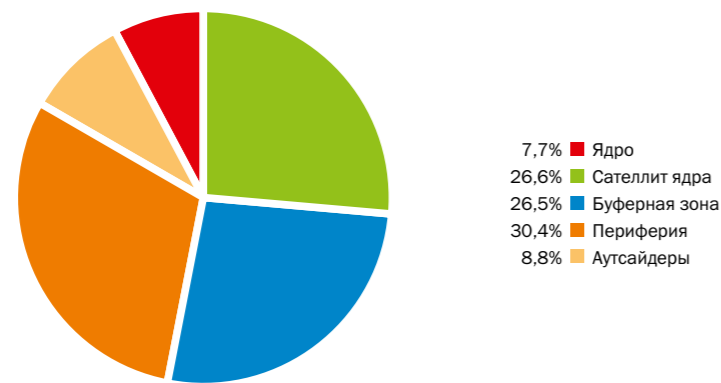


Рис. 7. Состав социальной базы гражданского общества, %

Возможности развития российского гражданского общества связаны с расширением двух практически действующих частей его социальной базы за счет представителей «буферной зоны», в которую входит каждый четвертый россиянин. Для этого необходимо способствовать активизации имеющейся у них готовности к солидарным действиям и вовлечению в работу организаций, отдельных инициатив. Здесь велика роль позитивной оценки опыта российских общественных организаций и инициатив разного типа государством и общественностью и широкая информированность населения страны о деятельности НКО и гражданских инициативах. В этой связи на повестку дня выносятся вопросы о выработке государственной программы содействия развитию общественных инициатив и ее планомерной реализации.

## Региональные различия

Гражданское общество на территории России развивается неравномерно. По данным исследования 2008 г.<sup>15</sup>, по уровню вовлеченности местного населения в благотворительную деятельность, функционирования некоммерческих организаций и гражданских инициатив, по степени информированности о них российские регионы можно разделить на четыре группы (рис. 8).

Гражданское общество на территории России развивается неравномерно. По данным исследования 2008 г.<sup>15</sup>, по уровню вовлеченности местного населения в благотворительную деятельность, функционирования некоммерческих организаций и гражданских инициатив, по степени информированности о них российские регионы можно разделить на четыре группы (рис. 8).

<sup>15</sup> Результаты исследования, проведенного Лабораторией исследования гражданского общества ГУ – ВШЭ (2008) на основе данных всероссийских репрезентативных опросов населения по технологии Георейтинга (сбор информации проведен Фондом «Общественное мнение», 2007). Опросы были проведены в 68 субъектах РФ. Для построения типологии использован модифицированный двухступенчатый кластерный анализ, предполагающий разделение всех регионов на схожие по выбранным параметрам группы. В основу положены три признака: уровень добровольчества и частной филантропии, уровень информированности об НКО и гражданских инициативах, уровень участия населения в их деятельности.

1. Регионы с низким уровнем общественной активности – 25 субъектов Российской Федерации: Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Волгоградская область, Воронежская область, Еврейская автономная область, Кемеровская область, Костромская область, Краснодарский край, Курганская область, Липецкая область, Магаданская область, Омская область, Орловская область, Пензенская область, Приморский край, Псковская область, Республика Мордовия, Рязанская область, Сахалинская область, Смоленская область, Ставропольский край, Тамбовская область, Тверская область, Читинская область.

2. Регионы с общественной активностью ниже среднего – 25 субъектов Российской Федерации: Алтайский край, Амурская область, Владимирская область, Калининградская область, Красноярский край, Курская область, Ленинградская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Республика Башкортостан, Республика Хакасия, Ростовская область, Самарская область, Саратовская область, Свердловская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Удмуртская Республика, Ульяновская область, Хабаровский край, Челябинская область, Чувашская Республика.

3. Регионы с общественной активностью выше среднего – 15 субъектов Российской Федерации: Архангельская область, Вологодская область, Ивановская область, Иркутская область, Калужская область, Камчатская область, Кировская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Пермская область, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Ярославская область.

4. Регионы с высоким уровнем общественной активности – 3 субъекта Российской Федерации: города Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ.

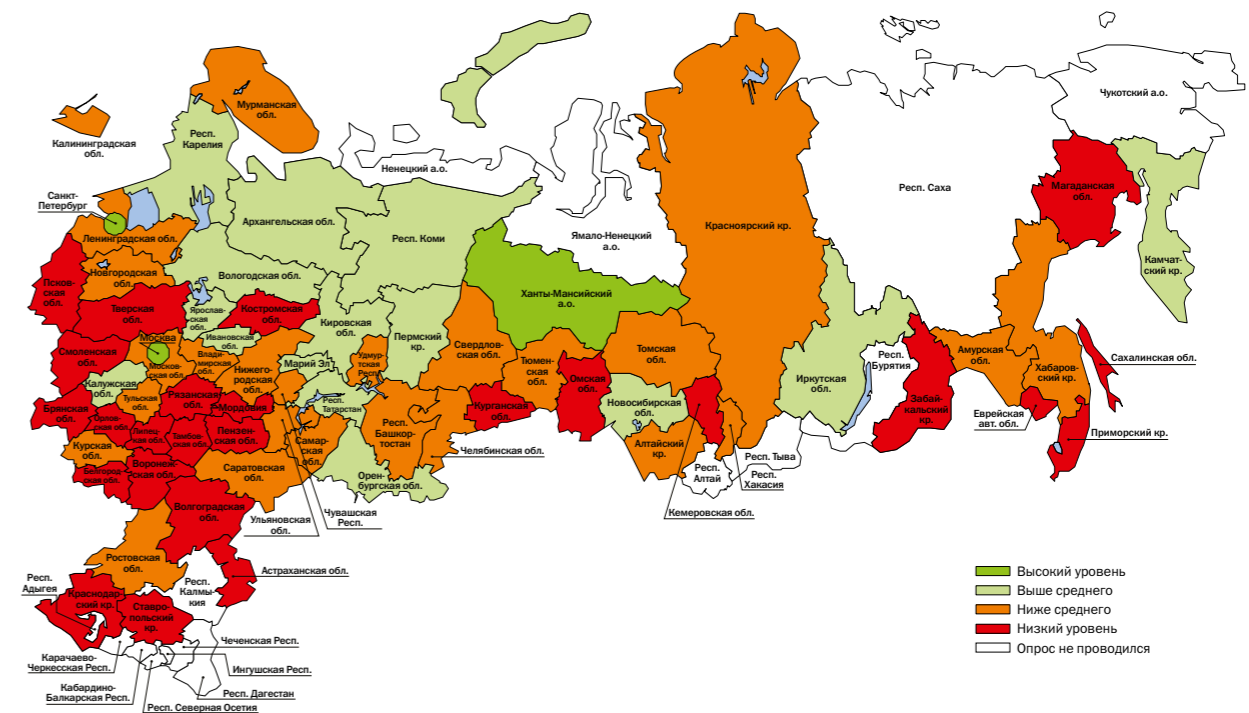


Рис. 8. Типология российских регионов по уровню общественной активности

Результаты исследований показывают, что между уровнем общественной активности жителей и показателями уровня и качества жизни населения существует прямая связь. Это означает, что в регионах с более высоким уровнем общественной активности наблю-



даются и более высокие значения Индекса развития человеческого потенциала (ИРПЧ)<sup>16</sup>. ИРПЧ – это международный интегральный показатель, принятый Организацией Объединенных Наций для оценки уровня и качества жизни населения стран – членов ООН. Таким образом, в субъектах Российской Федерации, где население отличается более высоким уровнем дохода, образования и долголетия, оно и более активно участвует в общественных делах. Также установлено, что чем больше городского населения и выше степень урбанизации в регионе, чем меньше людей с доходами ниже прожиточного минимума, тем выше уровень общественной активности.

Рассмотрение проблем, беспокоящих население, также косвенно подтверждает взаимосвязанность уровня общественной активности и качества жизни граждан по регионам. Рейтинги таких проблем, составленные россиянами, отчетливо показали, что в регионах с более высокой общественной активностью в список значимых проблем для населения входят и социальные, а частота упоминаний (а значит, острота) экономических проблем снижается.

Особая ситуация складывается в республиках Северного Кавказа, где в силу национально-культурных особенностей и организационных сложностей не проводились серьезные сопоставимые исследования, которые позволили бы сделать объективные выводы о степени развития гражданского общества.

Консерватизм гражданской кавказской общины оказался в столь непростое время спасительным для всех народов Северного Кавказа. Удовлетворение потребностей и интересов, которые не удается осуществить в одиночку, в общине коренных народов республик Северного Кавказа является социальной традицией.

Что же касается отношений между властью и гражданами, то здесь есть значительные проблемы. В традиционном кавказском обществе не принято критиковать старшего. В традиционном гражданском этикете кавказских народов старший ассоциируется с главным, имеющим высокий социальный статус. Именно поэтому институты гражданского общества, занимающиеся выстраиванием равноправных отношений с государственной властью, воспринимаются населением негативно. Тем более что большинство дееспособных некоммерческих организаций, не работающих под эгидой государственных структур, работают при финансовой поддержке западных грантодающих организаций. После событий в Южной Осетии эти организации перестали пользоваться доверием не только у властных структур, но и у абсолютного большинства населения.

У региональной политической элиты и у местной власти нет социальных традиций по поддержке местных некоммерческих организаций. В регионе почти не используются возможности по созданию товариществ собственников жилья, нет ни одного случая применения закона о целевом капитале<sup>17</sup>.

В этих условиях традиционные социальные институты и религии оказались единственной реальной основой для сохранения местных сообществ как таковых. Можно заметить немало общего между понятиями «гражданское общество» и «ислам», так как их объединяющим началом является ориентированность на общественно значимые интересы. Как известно, многие исламские нормы выступают в качестве саморегулирующего и самоуправляющего политического фактора внутри сообщества. Поэтому нельзя исключать того, что «гражданское общество» на Северном Кавказе можно создать и на базе принципов ислама и мусульманской кавказской общины.

Но региональные политические элиты республик Северного Кавказа зачастую ассоциируют институты гражданского общества (как правило, получавшие или получающие иностранные гранты) с угрозой для политической и экономической безопасности страны.

<sup>16</sup> Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2006/2007 гг. М.: Весь мир, 2007.

<sup>17</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», СЗ РФ 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 38.

Есть вполне обоснованное мнение региональных экспертов о том, что политическая элита республик Северного Кавказа оставляет за собой право контролировать все области общественной жизни, в том числе и гражданское общество – сферу общественной жизни, находящуюся между обществом и государством.

## Социальная активность российской молодежи

В 2008 г. был отмечен рост количества упоминаний молодежной тематики в СМИ. Федеральные телеканалы, пресса уделяли много внимания различным мероприятиям, в которых принимали участие десятки тысяч молодых людей. Кроме того,

молодые люди, учащиеся – это основные целевые группы почти трети всех российских некоммерческих организаций<sup>18</sup>. Все это заставило пристальней присмотреться к теме активности российской молодежи в общественной жизни.

Одним из главных выводов, следующих из анализа результатов исследований, в той или иной степени затрагивающих вопросы общественного участия российской молодежи, является то, что молодежь с точки зрения социальной активности сегодня мало отличается от всего населения страны. Различия между поколениями в этом отношении столь невелики, что говорить о социальной активности молодежи как о чем-то специфическом почти бессмысленно.

Применительно к большинству молодежи (как и к населению в целом) можно зафиксировать отчужденность от активной общественной жизни: по разным оценкам, 60–65% молодых россиян никогда в ней не участвовали. Личный опыт общественной работы остальных носит временный, несистемный и в значительной степени факультативный характер.

В целом не подтверждаются или являются преувеличенными как представления о повышенной социальной активности молодежи по сравнению с другими возрастными группами граждан, так и стереотипы о ее особой пассивности, инертности, социальной безответственности и т.п. Очевидно, что активизация участия в общественной деятельности, расширение вовлеченности в гражданские инициативы – задачи, касающиеся всего российского общества.

Отметим, что сегодня недостаточно системно ведется военно-патриотическое воспитание молодежи. Медленно налаживается взаимодействие между некоммерческими объединениями патриотической направленности. Эпизодически работают молодежные патриотические объединения, военно-спортивные, спортивно-технические общества и клубы. Слабо используются исторически оправдавшие себя формы работы с молодежью. НКО недостаточно участвуют в военно-шефской работе, которая является одновременно одной из форм патриотического воспитания и укрепления морально-нравственной атмосферы в воинских коллективах, а также противодействия экстремизму и асоциальному поведению среди молодежи.

Некоторые различия между молодежью и россиянами старших возрастных групп фиксируются при анализе мотивации участия в общественно полезной деятельности, в разных формах социальной активности. С одной стороны, сегодняшняя молодежь ориентируется в отношении к общественной работе на те же смысловые «маяки», что и представители старшего поколения, прежде всего – это оказание помощи и поддержки людям, милосердие. С другой стороны, молодые россияне придают этой деятельности некое новое звучание, акцентируя внимание на более рациональных, даже прагматических ее составляющих. Так, молодежь чаще, чем старшие сограждане, мотивирует свою вовлеченность в общественную деятельность возможностью улучшить свое материальное положение, расширить социальные сети, сделать карьеру или получить профессиональные навыки. Другими сло-

<sup>18</sup> При подготовке раздела использованы данные, предоставленные группой ЦИРКОН (АНО «Социологическая мастерская Задорина»), 2008.

вами, молодежь в большей мере, чем поколение их родителей, видит в общественной деятельности возможности для самореализации и социальной мобильности.

Следует отметить и такой более характерный для молодежи, чем для других возрастных групп, побуждающий фактор социальной активности, как гарантия того, что участие в общественно полезной деятельности принесет результат, что собранные в благотворительных целях средства будут использованы по назначению, что помощь будет оказана тому, кому нужно, и т.п. Для молодежи важна уверенность в эффективности общественной работы, она отличается большим рационализмом и избирательностью, т.е. для молодого поколения требуется обоснование социальной активности, в то время как для старших возрастных групп рационализация общественного участия не столь принципиальна, а социальная активность в большей степени обосновывается морально-нравственными или идеологическими ценностями.

Что касается «антистимулов» участия молодежи в общественной жизни, то они не отличаются от тех, которые выдвигаются представителями старшего поколения: равнодушие, индивидуализм, неверие в возможность оказать влияние на решение социальных проблем. Правда, молодежь заметно чаще, чем старшие сограждане, ссылается на недостаток времени, что вряд ли соответствует реальности. Из этого следует: для того чтобы стимулировать социальную активность молодежи, необходимо помочь им осознать, что затраченное на общественно полезную деятельность время не является «потерянным впустую», объяснить выгоды такого времяпрепровождения. При этом речь идет не обязательно о выгодах исключительно личного характера, а о пользе для своих двора, улицы, района. Как показывают исследования, локализация социальных проблем до территории проживания делает общественные мероприятия по их решению более привлекательными для молодежи.

При анализе мотивации социальной активности молодежи не подтвердилась гипотеза о том, что молодой гражданин, разделяющий ценности демократии, гражданского участия, самоуправления и т.п., будет более активным в общественно-политической сфере. Таким образом, повышение гражданской активности молодежи в краткосрочной перспективе вряд ли может опираться на идеологическую апелляцию к гражданским ценностям и их распространение (пропаганду) среди представителей молодого поколения.

Анализ способов общественного участия российской молодежи показал, что сегодня молодые люди на практике мало ориентированы на институциональные формы социальной активности (организации и объединения), основные каналы ее общественного участия – это действия, осуществляемые частным образом или же в рамках неформальных групп. Доля участвующих в благотворительной и общественно полезной деятельности индивидуально и в неформальных группах втрое превышает количество тех, кто действует через некоммерческие организации. Через благотворительные или общественные организации свою общественную активность реализовывают только около 10% молодежи. При этом следует иметь в виду, что речь идет о декларируемом участии, уровень реального участия скорее всего ниже.

Кроме склонности молодежи к общественному участию и благотворительности в индивидуальном порядке (что, впрочем, характерно и для старших поколений, может быть, только в несколько меньшей степени), исследования выявили также большую привлекательность для молодых россиян таких способов участия, которые не требуют регулярной и постоянной активности, например участие в разовых акциях и мероприятиях. Очевидно, что некоммерческие организации, заинтересованные в привлечении молодежи (например, в качестве волонтеров), должны учитывать эти особенности молодежной аудитории, предлагая соответствующие форматы общественного участия.

Среди различных видов участия в общественной жизни для молодежи наиболее привлекательна благотворительная деятельность. Во многом это связано с тем, что для представителей молодого поколения важна высокая эмоциональная отдача, которая обеспечивается участием в благотворительных акциях (например, поездки в социальные учреждения, помощь детям, инвалидам, сбор и передача вещей, продуктов нуждающимся). Не удивительно, что молодежь, не имея в своем большинстве возможности оказывать денежную помощь, чаще выбирает такие формы, как личное участие и нефинансовая помощь.



Фанаты. Витвицкий Алексей. Москва

Наряду с благотворительной деятельностью из всего разнообразия общественных организаций и гражданских инициатив, к которым молодежь хотела бы присоединиться, выделяются прежде всего организации спортивно-туристической, экологической и культурной направленности, клубы по интересам, что, без сомнения, объясняется возрастным характером интересов.

Выявленная склонность молодежи к индивидуальным и нерегулярным формам общественного участия во многом затрудняет рост ее организованной гражданской активности. Вместе с тем во многом такие предпочтения связаны с низким уровнем информированности молодежи об институализированных вариантах социальной активности, в том числе о некоммерческих организациях. Большинство молодых россиян имеют очень слабое представление как о понятии «некоммерческая организация» (более трети молодых россиян, по их словам, даже не слышали такого выражения), так и о деятельности НКО в своем регионе и стране в целом.

Следствием слабой информированности о деятельности некоммерческих организаций является несформированное отношение к ним со стороны молодежи. С одной стороны, молодые россияне довольно позитивно оценивают деятельность НКО (очевидно, не имея претензий к содержанию их деятельности), с другой стороны, не очень высоко оценивают их пользу для людей и роль в жизни общества (т.е. эффективность деятельности). Кроме всего прочего, в массовом сознании молодежи отсутствует представление о том, что некоммерческие организации могут взять на себя решение наиболее острых социальных проблем (эта роль отводится государству). А, как уже было показано выше, высокая эффективность общественной деятельности, гарантия получения результата от ее реализации для молодежи более важны, чем для представителей старших возрастных групп.

Несмотря на низкую популярность общественного участия, опосредованного какими-либо формальными институтами, на сегодняшний день существует возможность включиться в работу благотворительных и общественных организаций для определенной части российской молодежи (по разным оценкам, от 30 до 45%) при условии активизации некоммерческих организаций по вовлечению молодежи в свою деятельность с учетом ее возрастных особенностей. Очевидно, что НКО могли бы стать важным инструментом реализации социальной активности молодежи, ее приобщения к общественно полезной деятельности.

Привлечение молодежи к общественной деятельности не может быть успешным без активной информационной поддержки различных общественных (гражданских) инициатив. Вместе с тем основным источником информации об общественных инициативах некоммерческих организаций на сегодняшний день являются неформальные связи с другими людьми («сарафанное радио»), в то время как средства массовой информации применяются для этих целей недостаточно активно.

Слабо используется и потенциал Интернета, особенно для целевого обращения к молодежной аудитории, которая, по данным всех исследований, значительно чаще, чем представители старшего поколения, обращается к этому источнику информации. С помощью Интернета молодежь может регулярно узнавать об общественных и социальных событиях, акциях, мероприятиях и т.п.

Перспективным каналом коммуникации между молодежью и структурами гражданского общества является социальная реклама: более половины молодых людей считают, что социальная реклама нужна. Для представителей молодого поколения, выросшего в эпоху широкой «рекламизации», этот канал более привычен, чем для старших возрастных групп, и может оказаться вполне адекватным задачам вовлечения молодежи в различные формы социальной работы.

## НКО как субъекты влияния

### Влияние организаций гражданского общества на решения органов власти

Степень влияния граждан на принимаемые властями разных уровней решения может служить одним из важнейших индикаторов развития всего гражданского общества в целом. Именно он позволяет сделать вывод об уровне развития гражданского общества.

Проведенный в конце 2007 г. опрос<sup>19</sup> показал, что примерно 75% опрошенных руководителей НКО считают свои организации частью российского гражданского общества. В то же время лишь каждый третий опрошенный руководитель НКО полагает, что к настоящему времени гражданское общество в России сформировалось. Характерно, что среди населения этой точки зрения придерживается 15% россиян. Соответствующее распределение мнений респондентов показано на рис. 9.

<sup>19</sup> Всероссийское обследование негосударственных некоммерческих организаций, проведенное Государственным университетом – Высшей школой экономики при участии ООО «МаркетАп» (ноябрь 2007).

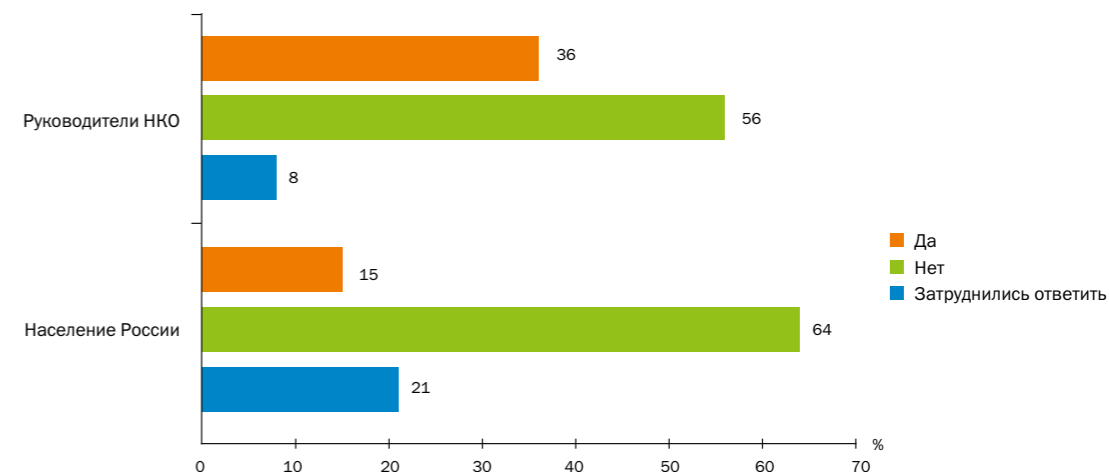


Рис. 9. Как Вы считаете, сформировалось ли к настоящему времени в России гражданское общество, %

Отметим отсутствие дифференциации мнений руководителей НКО различных организационно-правовых форм по вопросу о том, является ли их организация частью российского гражданского общества. Однако, как показывают результаты опроса, общественные организации в более полной мере выполняют роль акторов (субъектов) гражданского общества. На противоположном полюсе находятся потребительские кооперативы. На рис. 10 это продемонстрировано через распределение ответов руководителей НКО, в каких целях организация осуществляла какие-либо действия, включая влияние на решения органов власти, на действия граждан. В целом в секторе каждая четвертая НКО оказывала влияние на органы власти, формировала общественное мнение и/или осуществляла информирование граждан, СМИ, представителей органов власти по отдельным проблемам.

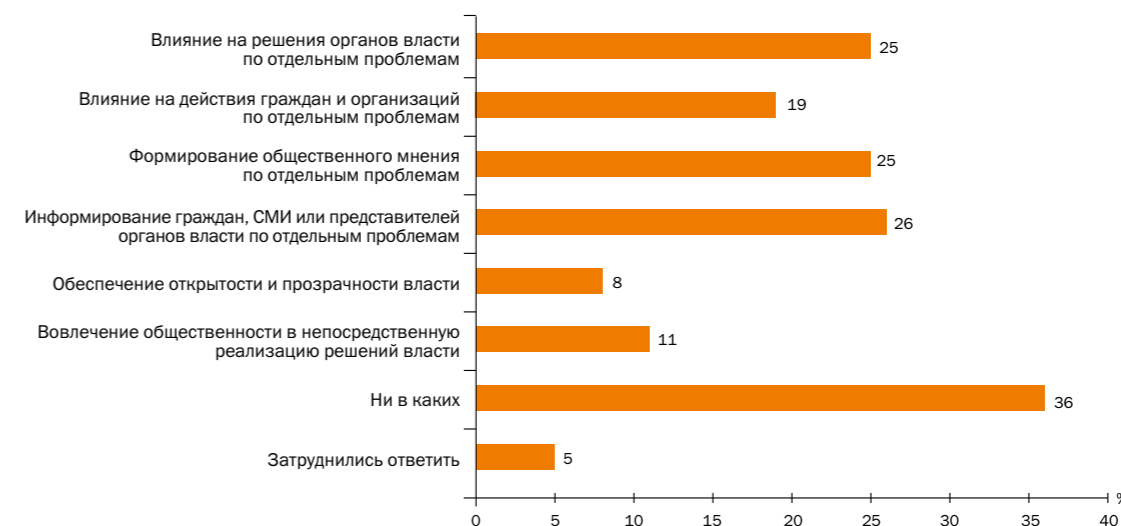


Рис. 10. В каких целях Ваша организация осуществляла какие-либо действия? (по мнению руководителей всех обследованных НКО и по организационно-правовым формам выборочно, %)





Барак. Аникина Валерия. Благовещенск

Отмечается разнообразие действий НКО в названных целях, однако их вовлеченность в отдельные виды действий не так высока (рис. 11).

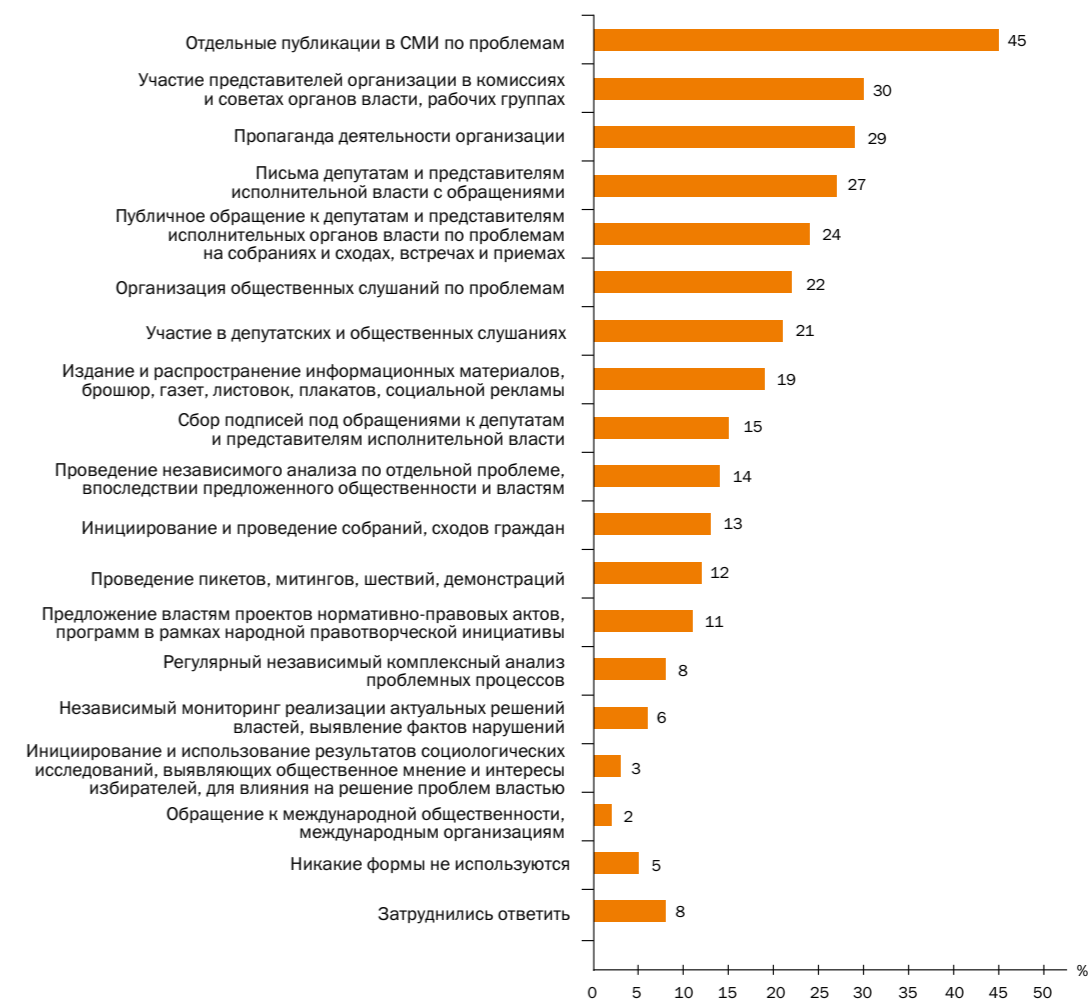


Рис. 11. В каких формах Ваша организация осуществляла действия в перечисленных целях? (по мнению руководителей всех обследованных НКО, %)

Стоит отметить, что результативность действий в указанных целях не одинакова. Так, от 30 до 64% респондентов сообщили, что их организациям удалось добиться отдельных целей (рис. 12). Самая высокая результативность отмечается в итоге мероприятий по формированию общественного мнения и информированию граждан, СМИ или представителей органов власти. Самая низкая отдача – от работы, направленной на обеспечение открытости и прозрачности власти.

Насколько интенсивен диалог между властью и гражданским обществом в нашей стране? По мнению каждого шестого руководителя НКО (16%), диалога между властью и гражданским обществом нет. Каждый восьмой респондент не дал определенного ответа на поставленный вопрос. Мнения остальных руководителей НКО распределились следующим образом:

- власть стремится устанавливать диалог лишь с малым кругом организаций гражданского общества и только в отдельных случаях – 27%;



- власть ведет диалог с довольно широким кругом организаций гражданского общества, но это организации, которые она предпочитает, – 20%;
- власть стремится вести широкий диалог, но это у нее не получается, – 15%.



**Рис. 12. Удалось ли в итоге Вашей организации добиться поставленных целей? (% числа организаций, которые преследовали указанные цели)**

Анализ показывает необходимость увеличить общественное влияние на все сферы жизни в стране. Одним из эффективных путей для этого должна стать реализация предложения Президента Российской Федерации<sup>20</sup> усилить роль общественных организаций в избирательном процессе, в частности при формировании муниципальных органов власти.

Данная инициатива будет содействовать становлению НКО как активных проводников позиции граждан, популяризации их работы, формированию системы эффективного общественного контроля за деятельностью власти.

Оценив степень влияния гражданских организаций на общественную жизнь в целом, обратимся теперь к ее отдельным сферам и рассмотрим, как в них проявляют себя институты гражданского общества.

### Социальная сфера

Охрана здоровья и социальная защита в России являются важнейшими направлениями деятельности в социальной сфере и для общества, и для государства. Значимость этих направлений деятельности НКО в том, что они вносят вклад в обеспечение здоровья и социального благополучия граждан.

Эти направления деятельности свойственны государственным и частным организациям. Вклад организаций каждого типа и в охрану здоровья, и в социальную защиту не замещает один другого и во многом определяет реальные уровни развития этих направлений социальной сферы. Традиционно в России вклад государственных и муниципальных организаций оценивают по объему вложенных бюджетных средств и показателям государственной статистики. Вклад организаций частного бизнеса оценивается по объему частных инвестиций и доходов, а также по показателям государственной статистики. Вклад НКО в охрану здоровья и в социальную защиту пока оценивается только по показателям государственной статистики, которые не вполне адекватно его отражают.

<sup>20</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г.



Время. Машатин Владимир. Москва

Оценка роли гражданского общества в социальной сфере была бы не полной без учета однобокости названного критерия, которая может быть компенсирована благодаря экспертной оценке вклада некоммерческого сектора в охрану здоровья и социальную защиту современной России. Выбор именно этого метода объясняется тем, что знания и опыт экспертов позволяют получить достаточно обоснованные оценки в ситуации неполноты и низкой достоверности многих статистических показателей, относящихся к деятельности НКО. В современной ситуации объективные методы оценивания вклада НКО в решение социальных вопросов разработаны явно недостаточно, что должно учитываться органами государственной статистики и регистрации при совершенствовании своей деятельности.

Использованные экспертные оценки являются субъективными, но они позволили определить реальные показатели вклада НКО в охрану здоровья и социальную защиту, которые объективны в силу строгого научного подхода к отбору и интерпретации комплексных профессионально обоснованных данных.

В ходе экспертного оценивания был проведен формализованный анкетный опрос экспертов отдельно по следующим темам: охрана здоровья и социальная защита. Эксперты оценивали вклад государственных и муниципальных организаций, бизнеса и НКО в основные виды деятельности, характерные для названных секторов социальной жизни (табл. 1).

**Таблица 1. Основные виды деятельности в области охраны здоровья и социальной защиты**

Вид деятельности в охране здоровья	Вид деятельности в социальной защите
Оказание медицинских услуг населению	Оказание социальных услуг населению
Защита прав пациентов	Защита социальных прав граждан
Защита прав врачей и медработников	Защита прав социальных работников
Профилактика заболеваний	Профилактика социального неблагополучия
Подготовка кадров в здравоохранении	Подготовка кадров в социальной защите
Разработка норм законодательства	Разработка норм законодательства
Разработка стандартов в здравоохранении	Разработка стандартов в социальной защите
Анализ и мониторинг деятельности организаций здравоохранения	Анализ и мониторинг деятельности организаций социальной защиты
Публичность и открытость органов здравоохранения	Публичность и открытость органов социальной защиты
Пропаганда здорового образа жизни	

На первом этапе эксперты сравнили значимость отдельных видов деятельности для формирования совокупного результата деятельности всех секторов общества в сферах охраны здоровья и социальной защиты.

На втором этапе эксперты оценили вклад организаций всех типов в результат каждого из указанных выше видов деятельности. Таких типов организаций для охраны здоровья было выделено 7, а для социальной защиты – 6 (табл. 2).

**Таблица 2. Основные типы организаций, действующих в сфере охраны**

Тип организаций в здравоохранении	Тип организаций в социальной защите
Органы власти	Органы власти
Страховые медицинские организации	
Государственные или муниципальные лечебные и лечебно-профилактические учреждения	Государственные и муниципальные организации социальной защиты
Лечебные и лечебно-профилактические учреждения частного бизнеса	Организации социальной защиты частного бизнеса
Ассоциации врачей	Некоммерческие организации социальной защиты
Ассоциации пациентов	Ассоциации инвалидов
Другие общественные объединения граждан	Другие общественные объединения граждан

Для того чтобы обеспечить учет различных мнений, опрашивались эксперты различных категорий.

Были проанализированы основные направления деятельности общественных институтов (рис. 13, 14), в том числе и НКО, их вклад в охрану здоровья и социальную защиту.



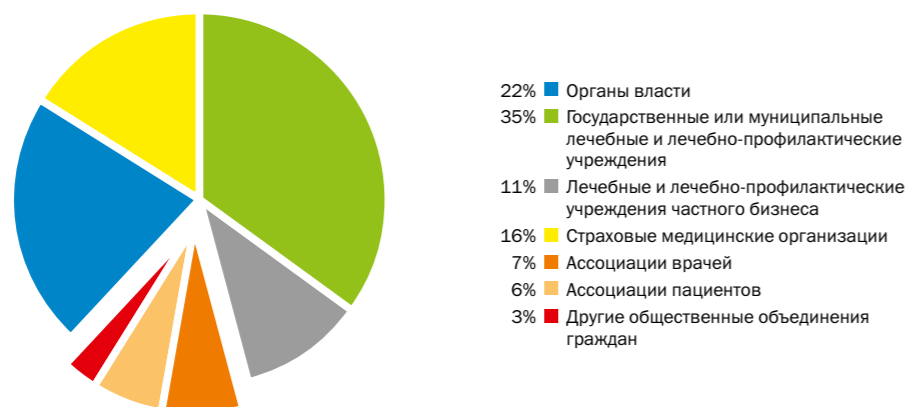
**Рис. 13. Основные направления деятельности общественных институтов в сфере социальной защиты, %**

Вклад НКО (ассоциации врачей, ассоциации пациентов и другие общественные объединения граждан) в охрану здоровья составил 16% суммарного вклада всех типов организаций, действующих в этой сфере (рис. 15).



**Рис. 14. Основные направления деятельности общественных институтов в сфере охраны здоровья, %**

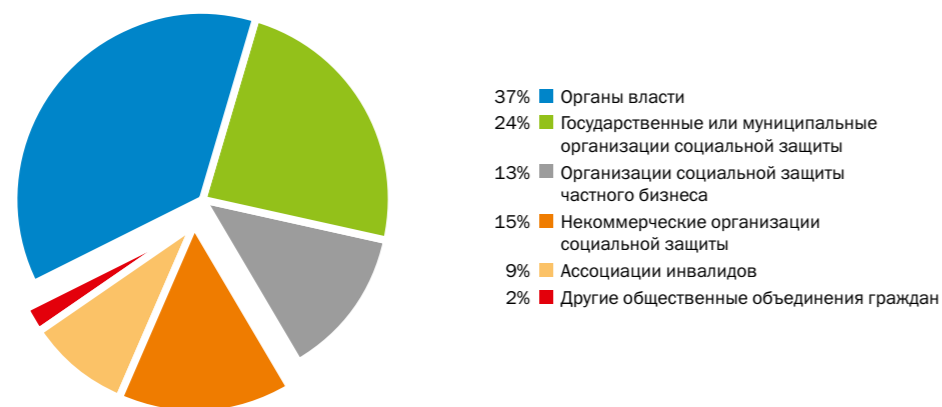




**Рис. 15. Оценка влияния различных игроков на состояние дел в сфере охраны здоровья организаций различного типа, %**

Наибольший вклад отмечен у государственных и муниципальных лечебных и лечебно-профилактических учреждений, которые оказывают повседневную и массовую медицинскую помощь. Но уже не так мал вклад НКО, особенно ассоциаций врачей и пациентов. При этом наибольший вклад общественных организаций наблюдается в части защиты прав пациентов, медработников, а также в обеспечении публичности и открытости органов здравоохранения.

Вклад НКО (некоммерческие организации социальной защиты, ассоциации инвалидов, а также другие общественные объединения граждан) в социальную защиту составил 26% суммарного вклада всех типов организаций, действующих в этой сфере (рис. 16).



**Рис. 16. Оценка влияния основных игроков на сферу социальной защиты организаций различного типа, %**

Обращает на себя внимание, что самым значительным является вклад органов власти в социальную защиту граждан: это связано с выплатами пенсий, денежных пособий, предоставлением многочисленных льгот. Довольно высоко оценен и вклад НКО, которые, несмотря на ограниченность финансовых ресурсов, оказывают более адресную помощь по сравнению с государством.

Наибольший вклад НКО зафиксирован в части защиты социальных прав граждан, оказания социальных услуг населению, а также в обеспечении публичности и открытости органов здравоохранения.

Качественный метод оценки вклада НКО в охрану здоровья и социальную защиту показал, что можно получить оригинальные данные о комплексных системах в ситуации, когда

количественные методы оценки вклада отдельных секторов общества фрагментарны, не учитывают растущий сегмент общественных институтов и разработаны явно недостаточно.

Расширяется участие НКО в обеспечении достойного уровня жизни для ветеранов, в преодолении их социальной уязвимости, реализации гуманитарных прав, укреплении их общественного статуса.

Ущемление прав сегодняшних и будущих ветеранов прогнозируется и в дальнейшем. Важно, чтобы НКО более широко были представлены в сфере оказания социальных услуг пожилым людям, ветеранам-инвалидам, нуждающимся в постоянной медицинской помощи.

Приоритетная задача гражданского общества сегодня – настойчивое давление на государство для:

- обеспечения законодательного равенства всех российских льготников;
- ликвидации их деления на федеральных и региональных;
- предоставления равного медицинского, социального, лекарственного и санаторно-курортного обслуживания;
- увеличения числа, финансовых возможностей и государственной поддержки НКО, задействованных в работе с людьми старшего поколения, особенно в сельской местности;
- законодательного закрепления гражданских и социальных прав ветеранов, проживающих в социальных домах-интернатах и домах инвалидов.

### Трудовые отношения

Общественные организации, действующие в сфере труда, – профессиональные союзы и объединения работодателей – сегодня наиболее многочисленная группа НКО.

В России членами профсоюзов являются более 28 млн человек. Крупнейшие профцентры – Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР), объединяющая 41 профсоюз, а также Всероссийская конфедерация труда (ВКТ) – 7 профсоюзов; Конфедерация труда России (КТР) – 9 профсоюзов; Соцпроф – 10 профсоюзов. Как профсоюзы зарегистрировано значительное число не ассоциированных, малочисленных организаций. ФНПР, ВКТ и КТР являются членами Международной конфедерации профсоюзов (МКП), объединившей 304 национальных профцентра из 153 стран мира. ФНПР входит в состав Всеевропейского регионального совета МКП и Всеобщей конфедерации профсоюзов, сотрудничает с Международной организацией труда (МОТ) и профцентрами из более чем 100 стран мира.

За год только правовыми службами членских организаций ФНПР выявлено 160 510 и устранено 145 810 нарушений трудового законодательства, восстановлено на работе 1719 человек. Техническими инспекторами труда профсоюзов обнаружено 158 тыс. случаев нарушений правил охраны труда и направлено работодателям 20,3 тыс. требований об их устранении. С участием представителей профсоюзов в судах рассмотрено 14 593 исковых заявления, из которых 13 144 – удовлетворены полностью или частично.

Действуют 59 отраслевых, 78 региональных трехсторонних соглашений, 179 тыс. коллективных договоров, под действие которых, по оценкам экспертов, попадает около 20 млн человек.

В течение 2008 г. различными профсоюзами были организованы массовые коллективные действия, в которых приняли участие более 3 млн человек по всей стране. Прежде всего это были митинги и собрания трудовых коллективов, направленные против роста цен, за достойную оплату и улучшение условий труда.

Профессиональные союзы действуют в сфере труда, объективная потенциальная конфликтность которой сегодня усугубляется рядом проблем: низкий уровень заработной платы; отсутствие справедливой оценки труда в России (производительность труда в России в расчете на единицу затрат на рабочую силу в полтора-два раза выше, чем в наиболее развитых странах); рост необоснованной дифференциации в оплате труда (более половины фонда приходится на 20% наиболее высокооплачиваемых работников); многочисленные нарушения трудового законодательства (органами прокуратуры за год выяв-

лено более 800 тыс. фактов); потеря престижности производительного труда в реальном секторе экономики.

Гражданским структурам и государству необходимо воздействовать на бизнес для обеспечения справедливого распределения результатов труда между различными участниками этого процесса, повышения цены труда, стимулирования внедрения трудосберегающих технологий.

Однако диалог между работодателем и профсоюзами не равноправен, что приводит к деформации трудовых отношений. Кроме того, около половины опрошенных экспертов (государственных служащих) низко оценили свою информированность о профсоюзах, а важность контактов с ними в выработке социальной политики оценивают ниже, чем с работодателями. В рамках трехстороннего взаимодействия мнение профсоюзов часто не учитывается.

Все это не способствует становлению институтов гражданского общества в сфере труда, создает условия для внеправовых форм протеста работников, вызывает напряженность. Почти треть респондентов оценивают взаимоотношения между работниками и администрацией как напряженные и более 2% констатируют наличие открытого конфликта<sup>21</sup>.

В то же время в 2008 г. сохранилась тенденция снижения численности членов профсоюзов, примерно на 2 млн за год, что обуславливается степенью гражданской активности работников и правовым положением профсоюзов. Сегодня профсоюзы не имеют права: представлять в судах интересы своих членов без дополнительного подтверждения полномочий; вступать в коллективный трудовой спор; самостоятельно определять наиболее эффективное звено для ведения переговоров при заключении коллективного договора. Введены необоснованные ограничения и усложнилась процедура объявления забастовки. Значительная часть граждан не верят в коллективную защиту трудовых прав, допускают возможность их несоблюдения при условии высокой зарплаты, переносят такое отношение к праву на все сферы жизни, что препятствует превращению России в правовое государство.

В интересах общества необходимо укреплять профсоюзы, развивать равноправное взаимодействие между структурами гражданского общества, действующими в сфере труда, и представителями власти.

Целесообразно развивать правовые механизмы правозащитной деятельности профсоюзов, повышать эффективность трехстороннего взаимодействия, статус трехсторонних комиссий, наделять их правом принятия обязательных для исполнения сторонами решений. Недопустимо массовое ослабление коллективной защиты прав работников за счет распространения аренды рабочей силы (аутсорсинга, аутстаффинга).

На основе усиления роли структур гражданского общества, создания трехстороннего трудового арбитража для оперативного выявления назревающих конфликтов и начала их правового регулирования необходимо упростить вхождение в коллективный трудовой спор и совершенствовать процедуру его регулирования в целом.

Актуальными направлениями взаимодействия гражданского общества с властью являются обеспечение открытости и надежности пенсионной системы, повышение к ней доверия населения.

На основе страховых принципов при ведущем участии профсоюзов и объединений работодателей (в рамках соответствующих трехсторонних органов) в определении нормативов отчислений, порядка и направлений расходования страховых средств должна обеспечиваться социальная защита в случаях: потери работы, болезни и старости, несостоятельности (банкротстве) работодателя, а также реализовываться активная политика обеспечения занятости, миграционная политика. Требуется общественная поддержка престижа производительного труда, профориентация молодежи, поддержка организации конкурсов профессионального мастерства.

<sup>21</sup> Мониторинговое исследование Академии труда и социальных отношений. М., 2008.

## Общественные потребительские движения

Состояние общественного потребительского движения в России в первую очередь характеризуется динамикой числа организаций, созданных для представления и защиты прав потребителей, охватом ими регионов и поселений, количеством их членов. По данным органов государственной регистрации, на 17 октября 2008 г. в России зарегистрировано 553 общественных объединения, уставы которых предусматривают защиту прав потребителей. Они действуют в абсолютном большинстве регионов страны<sup>22</sup>. Примерно четверть из них входит в Союз потребителей России (СПРФ): 107 – напрямую и около 30 местных обществ через объединяющие их межрегиональные и региональные ассоциации. Региональные организации, входящие в состав СПРФ, объединяют 32 тыс. членов, что сопоставимо с европейскими странами, где фиксированное членство в общественных организациях оформляется специальной процедурой<sup>23</sup>.

По информации Роспотребнадзора и СПРФ, существуют еще несколько десятков реально работающих потребительских организаций, не входящих в СПРФ. Остальные организации либо занимаются другой уставной деятельностью, либо фактически перестали существовать, либо работают инициативно. Эффективные новые потребительские организации появляются редко, развитие многих действующих организаций прекратилось.

В странах, имеющих более продолжительную, чем в России, историю общественной защиты потребителей, в качестве индикаторов влияния потребительских организаций используют также тиражи издаваемых ими журналов и число обратившихся за помощью потребителей.

Суммарный тираж всех печатных потребительских изданий в России сейчас едва превышает 20 тыс. экз., т.е. в сотни раз меньше, чем в США, в десятки, чем в ведущих европейских странах. В определенной степени это компенсируется информацией, размещаемой на специализированных потребительских интернет-сайтах, их в России сейчас более 30. В 2008 г. число посещений интернет-портала СПРФ, где можно бесплатно получить необходимую потребительскую информацию или «живую» консультацию, превысило 500 тыс.

По другому индикатору – числу обращений за помощью в потребительские организации – российское потребительское движение превосходит показатели европейских организаций. Так, в 2008 г. число обращений за помощью в СПРФ и его региональные организации превысило 260 тыс.

В России значимым показателем роли гражданского общества в жизни общества является участие гражданских организаций в различных общественных советах при органах власти. Потребительские объединения широко представлены в консультативных советах, созданных при Роспотребнадзоре и его территориальных органах, ФАС России и территориальных управлениях этой службы. Представители СПРФ входят также в состав Общественной палаты РФ, общественных советов при Минпромторге России и Ростехрегулировании. Ряд руководителей региональных потребительских организаций избраны депутатами органов местного самоуправления, членами региональных общественных палат, а в состав Совета СПРФ входят два депутата Государственной Думы. Все это помогает доводить до органов государственной власти позицию потребительского движения, участвовать в подготовке решений, затрагивающих интересы потребителей.

Важнейшими индикаторами влияния гражданского общества на сознание и поведение потребителей являются: уровень их правовой грамотности в отношении своих прав и методов защиты, готовности к защите своих прав, выбор способов их защиты (самостоятельно

<sup>22</sup> В пяти регионах – Ненецком АО, Еврейской автономной области, Сахалинской области, Чукотском АО, Кабардино-Балкарской Республике – общественные объединения потребителей не зарегистрированы.

<sup>23</sup> Ассоциация потребителей Великобритании, например, имеет около 15 тыс. членов. А в США членами Союза потребителей автоматически становятся все подписчики его журнала «Consumer Reports» (таковых сейчас 7 млн человек).

или через различных агентов), эффективность этих действий. На рис. 17 представлены результаты ежегодных опросов потребителей, проводимых СПРФ<sup>24</sup>. Они позволяют оценить изменения, происходящие в сознании и поведении потребителей.

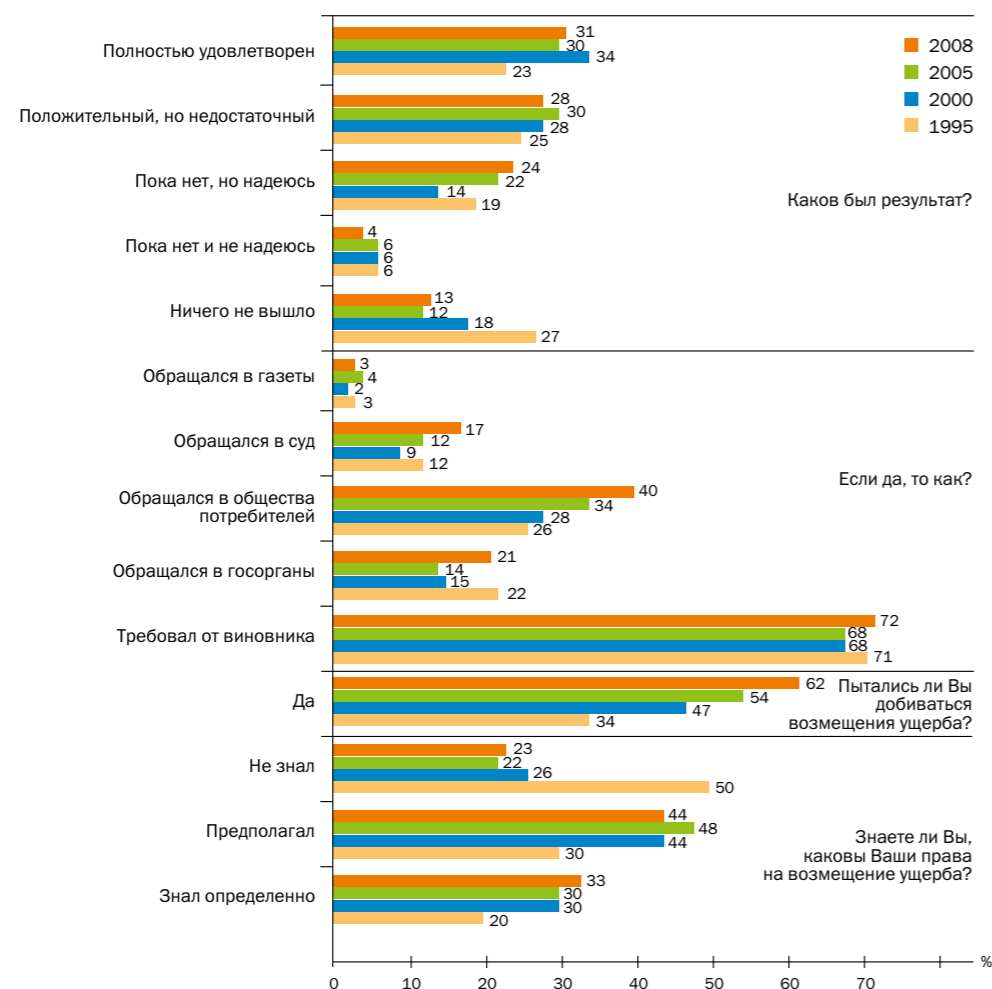


Рис. 17. Изменения в сознании и поведении потребителей, %

Так, за последние 13 лет количество лиц, которые знают свои потребительские права, выросло с 20 до 32%, а тех, кто ничего о них не знает, уменьшилось вдвое – с 50 до 24%. С 34 до 62% выросло число граждан, пытающихся восстановить свои потребительские права. Повысилась эффективность защиты прав потребителей: на 11% больше стало тех, кому это удалось. Всего же добившихся успеха или движущихся к нему, по данным последнего опроса СПРФ, оказалось 83% от числа тех, кто решился защищать свои права.

В абсолютном большинстве случаев (72%) пострадавшие обращались непосредственно к виновникам нарушений их прав. При этом более чем в половине таких обращений потребителям удавалось добиться положительного результата без обращения в суд или другие

<sup>24</sup> СПРФ, начиная с 1995 г., ежегодно (в январе-феврале) опрашивает от 1200 до 1500 российских потребителей. Выборка представительная для взрослого городского населения и охватывает от 30 до 35 регионов во всех федеральных округах России.

инстанции. В остальных случаях для потребителей начинались «хождения по мукам» – обращения в государственные органы, общественные объединения потребителей, суды, средства массовой информации и т.п.

Доля граждан, обратившихся за помощью в общества потребителей, по сравнению с 1995 г. выросла в 1,5 раза и сейчас она почти в два раза превышает количество обращений в государственные органы. Эта тенденция связана с заметным ростом авторитета потребительских организаций, который поддерживается высокой эффективностью их работы. Так, по данным последнего опроса, при обращениях граждан в общественные объединения потребителей за помощью отрицательный результат был получен менее чем в 4% случаев.

И все же, несмотря на заметные позитивные сдвиги в вопросах защиты потребительских прав, каждый третий потребитель даже и не пытается защититься. Каждый шестой объясняет это плохим знанием своих прав, каждый десятый – тем, что не знает, куда обращаться, каждый третий – неверием в успех, а почти половина считает, что это слишком хлопотное дело.

К сожалению, в последние годы рост других позитивных показателей состояния потребительского движения существенно замедлился. Как показал проведенный СПРФ в октябре 2008 г. опрос активистов потребительского движения<sup>25</sup>, 58% из них считают, что потребительское движение в России находится в стадии развития, 23% полагают, что оно пребывает в стагнации, а 9% – что деградирует. Только 11% считают финансовое положение своей организации нормальным, позволяющим работать с полной отдачей. При этом почти половина респондентов отмечают давление на них со стороны бизнеса, по одной трети – давление со стороны правоохранительных органов и местных властей. Заметно тормозит развитие потребительского движения и негативно влияет на общественное отношение к нему распространение «псевдопотребительских» организаций, вымогающих у предпринимателей деньги под угрозой передачи сведений о нарушениях в надзорные органы либо навязывающих потребителям свои услуги по реализации более затратных способов защиты нарушенных прав, чем это необходимо.

Основными источниками финансирования участники опроса назвали доходы от юридической практики и отчисления от назначаемых судами штрафов<sup>26</sup> (по 68% ответов) и экспертную деятельность (40%). По их мнению, самыми правильными источниками доходов, наряду с вышеупомянутыми, являются участие в целевых программах по защите прав потребителей и гранты.

Эффективную защиту прав потребителей гражданами и общественными потребительскими организациями затрудняет такая судебная практика, когда решения принимаются не по нормам закона, а по «ощущениям» в зависимости от того, кто выступает ответчиком в суде. Нередко суды произвольно снижают установленные законом размеры штрафов и пени. Тяжело идет процесс исполнения уже принятых судебных решений. Недоработки в законодательстве позволяют уходить от ответственности недобросовестным предпринимателям, используя смею юридического лица. Не регулируется независимая экспертная деятельность.

В числе главных задач российского потребительского движения на обозримую перспективу – завершение формирования инфраструктуры общественной правовой поддержки потребителей в форме сети некоммерческих информационно-консультационных пунктов (в субъектах РФ) и центров (в федеральных округах), развитие потребительского просвещения, создание национального центра потребительской экспертизы с перспективой издания на его базе массового журнала для потребителей. Помимо защиты прав потребителей решение этих задач поможет гражданам рационально организовать свое потребление, что особенно важно в условиях экономического кризиса.

<sup>25</sup> Всего было опрошено 40 руководителей и 26 активистов общественных объединений потребителей.

<sup>26</sup> В соответствии с пунктом 6 статьи 13 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», ред. от 25.10.2007, СЗ РФ 15.01.1996, № 3, ст. 140.



### Гражданская активность в сферах культуры и этнокультурного развития

Культура выступает важнейшим фактором творческого устройства общественной жизни, неиссякаемым источником общественных нововведений. Рассматривая культуру как средство для человеческой самореализации, можно выявить новые неистощимые импульсы, способные оказывать воздействие на исторический процесс, на человека. Культура обеспечивает не только целостность общества и нации, но и их постоянное воспроизводство.

По сравнению с 2007 г. в 2008 г. спектр гражданских инициатив в области культуры несколько расширился. Во-первых, изменилось представление о спектре учреждений культуры. Наряду с материалами о традиционных культурных институтах (театры, библиотеки, клубы, дома культуры, музеи, концертные залы, памятники архитектуры) появилась разнообразная информация об издательствах, дизайне, звукозаписи, компьютерных играх, моде, кино, радио и телевидении, связанных с коммерческими структурами. Хотя зачастую эти сведения носят сугубо информативный характер, можно полагать, что в сферу культурных инициатив постепенно входят: ночные клубы, интернет-кафе, дискотеки, аквапарки, книжные магазины, фестивали, негосударственные школы.

Во-вторых, многие государственные учреждения за последнее время обнаружили тенденцию к большей открытости. Чаще стали проводиться мероприятия, рассчитанные на широкое привлечение общественности и на ее инициативы. Выявилась также тенденция к сотрудничеству между традиционными институтами культуры и независимыми творческими акциями. В-третьих, образовалось некое культурное пространство, внутри которого трудно разграничить сугубо государственную деятельность в области культуры и гражданские инициативы в этой сфере. Таким образом, учреждения культуры все чаще становятся своеобразными ресурсными центрами, стимулирующими и поддерживающими общественную активность.

В то же время не увеличивается число независимых некоммерческих организаций в творческой сфере. Не возникают новые самостоятельные организации, ассоциации, союзы и сообщества, которые складывались два десятилетия назад. Серьезным недостатком развития гражданского общества в стране можно считать отсутствие постоянной и сравнительной информации о появлении творческих союзов, гильдий, художественных академий, любительских театров, литературных или художественных студий. Информация о гражданских инициативах в области культуры фрагментарна и случайна. Чаще всего гражданские инициативы проявляются в сфере досуга.

Эксперты отмечают прежде всего организацию литературных и музыкальных вечеров, сбор книг для жителей в районах бедствий, совместные посещения театров, озеленение территории, встречи с известными людьми.

На втором месте оказались группы личностного роста. Так условно можно назвать многочисленные группы психологической коррекции, модных психологических увлечений, объединений с нетрадиционной религией.

На третьем месте – художественная самодеятельность. Однако в ряде случаев опрошенные имеют в виду кружки, в которых работают руководители, зачисленные в штат. «Чистой» художественной самодеятельности немного. Она составляет примерно 8% общей сферы художественного творчества.

Отметим: все эксперты и исследования показывают, что именно в области культуры наблюдается значительная положительная динамика различных гражданских инициатив. Для того чтобы закрепить эту динамику, власти должны предоставить населению возможность действовать самостоятельно в сфере культуры и искусства, не регламентируя деятельность субъектов гражданского общества. Необходимо найти механизмы широкой пропаганды гражданских инициатив в области культуры и поощрения тех энтузиастов, которые продвигают эти инициативы.

Институты гражданского общества играют особую роль в развитии и поддержке культурно-языковой сферы в многонациональной России. Возрастает внимание к само-

бытным культурам, особенно малочисленных народов, приоритетным стал интерес к культуре русского населения разных регионов, а также к религиозной составляющей культуры и духовной жизни. Некоммерческие организации проводят большое количество фестивалей этнических культур, традиционных праздников, открывают местные музеи, восстанавливают памятники, публикуют литературные и периодические издания на разных языках, ведут радио- и телепрограммы.

В России осуществляется политика сохранения и развития этнической, языковой и культурной самобытности проживающих народов. Цель национальной политики России – сохранить разнообразие культур и языков российского общества, создать условия для развития многокультурности, утверждения общероссийской идентичности и солидарности. Одну из ведущих ролей в этом играют неправительственные организации, которые действуют с учетом интересов культурных и языковых сообществ, в частности в сфере национального просвещения, образования и обеспечения прав на самоопределение и свободное этнокультурное развитие.

### Экологические проблемы и гражданское общество

Благодаря активности гражданского общества и прежде всего экологических НПО экология становится одним из официально признанных приоритетов развития страны. Целью экологически ориентированной политики является гармонизация экономического развития и экологической безопасности – они объединяются в концепции устойчивого развития, которое невозможно без бережного отношения к ресурсам любого вида, в том числе природным. Отношение к окружающей среде – это часть культуры населения, и выстраивание идеологии, построенной на концепции устойчивого развития, реалистичность поставленных задач будут определяться степенью активности гражданского общества.

Большинство россиян по-прежнему обеспокоены экологической ситуацией (78%)<sup>27</sup>; признают важность экологической проблематики как на глобальном (70% считают глобальное потепление серьезной угрозой), так и на национальном уровне (64% полагают, что достижение устойчивого развития России невозможно без улучшения экологической ситуации, хотя 22% респондентов затруднились с ответом в силу недостаточной информированности).

При выделении 5–6 актуальных социальных проблем из списка 25 наиболее значимых 13% отмечают экологические, которые оказываются на 18-м месте. Это объясняется высокой озабоченностью другими крайне важными социально-экономическими вопросами, недостаточным вниманием со стороны государственных структур (80% считают, что в стране принимается недостаточно мер для решения экологических проблем, 57% полагают, что не могут повлиять на их решение) и, как показали последние исследования, низкой освещаемостью экологической тематики в СМИ.

В то же время насущная необходимость в решении экологических проблем при ущемлении интересов граждан, возникающая в связи с уплотнительной застройкой в городах, возведением объектов без необходимого экологического обоснования, ведет к активным выступлениям населения. Подавляющее большинство граждан считают, что они должны решать экологические проблемы (84%), 59% опрошенных готовы участвовать в экологических акциях, у 44% – уже есть опыт такой деятельности. В силу незаинтересованности и нежелания представителей государственных структур и бизнеса учитывать мнение общественности такие выступления нередко приобретают драматический характер. Это приводит к объединению усилий различных экологических НПО, созданию коалиций для решения определенной проблемы. Есть примеры, когда в результате такой целенаправленной деятельности мнение общественности в конечном итоге принимали во внимание при принятии

27 Исследование «Экологическая ситуация в массовом сознании россиян». М.: Фонд «Общественное мнение», 2008.



Фенел. Ковалев Михаил. Москва

решений в отношении экологически важных проектов. Отметим строительство олимпийских объектов в Сочи, использование генетически модифицированных продуктов, промысел гренландского тюленя, строительство автомагистрали в Химках – во всех этих случаях мнение экологических общественных организаций услышано и существенно влияет на принимаемые решения.

На приоритетное место в работе экологических НКО выходит развитие системы экологического образования и просвещения населения, молодежного экологического движения. Все большее значение и популярность приобретают школьные экологические олимпиады, создаются ассоциации учителей-экологов, все шире распространяется инициатива проведения уроков «Экология и культура – будущее России». Эта активность нашла отражение в Указе Президента РФ<sup>28</sup> по повышению энергоэффективности в предложении «О включении в федеральные государственные образовательные стандарты основного общего образования основ экологических знаний». Необходимо принимать и реализовывать стратегии формирования экологической культуры населения для устойчивого развития страны, ввести этический кодекс о правилах поведения по отношению к окружающей среде. С этой целью в просветительской работе используется этический документ Международной инициативы Хартия Земли, обсуждается возможность создания национального кодекса. Три четверти (79%) россиян сегодня считают важным ввести национальный кодекс экологического поведения, у 19% ответ на вопрос вызвал затруднения в связи

28 Указ Президента РФ от 04 июня 2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики».

с недостаточной информированностью. Консолидирующее значение имеет День эколога (5 июня), развивается инициатива по проведению Дня природы России. Развивается молодежное экологическое движение как по линии экологических НКО, так и по линии молодежных организаций. Это начинание было поддержано Ассоциацией общественных объединений «Национальный совет молодежных и детских объединений России». Проведен молодежный конкурс по экологии, встречи молодежных групп и организаций. Поддержана инициатива проведения молодежного экологического форума и экологических школ для молодежи в 2009 г., объявленном в России Годом молодежи.

Принципиально важно для определения перспектив развития гражданского общества в области экологии понимание того факта, что «высокоресурсные» граждане (с более высоким достатком и уровнем образования) чаще выражают обеспокоенность экологической ситуацией и желание участвовать в решении экологических проблем. Особенно показательны в этом плане результаты опроса населения о готовности платить за улучшение экологической ситуации. Если в целом по стране такую готовность выражают лишь 29%, то среди населения с высоким уровнем доходов и предпринимателей она значительно выше – 40 и 47% соответственно<sup>29</sup>.

Все это определяет важность профессиональных экологических НКО как институтов общественной политики. Перспективно также тесное сотрудничество экологических НКО с региональными общественными палатами.

При высокой озабоченности общества и государства экономическими вопросами безотлагательное решение экологических проблем необходимо для обеспечения здоровья человека и благополучного экономического развития. Приоритетными задачами экспертного сообщества, институтов общественной политики становятся: заинтересованность общества и государства в решении экологических проблем, разработка основ национальной экологической политики. Среди приоритетов работы для повышения активности гражданского общества оказываются экологическое просвещение и развитие молодежного движения.

## Гражданское общество в зеркале СМИ

В 2008 г. при подготовке Доклада масштабно исследована динамика позиционирования проблем развития гражданского общества в средствах массовой информации с 2006 по 2008 г.<sup>30</sup> Представляется крайне важным понять: какие аспекты

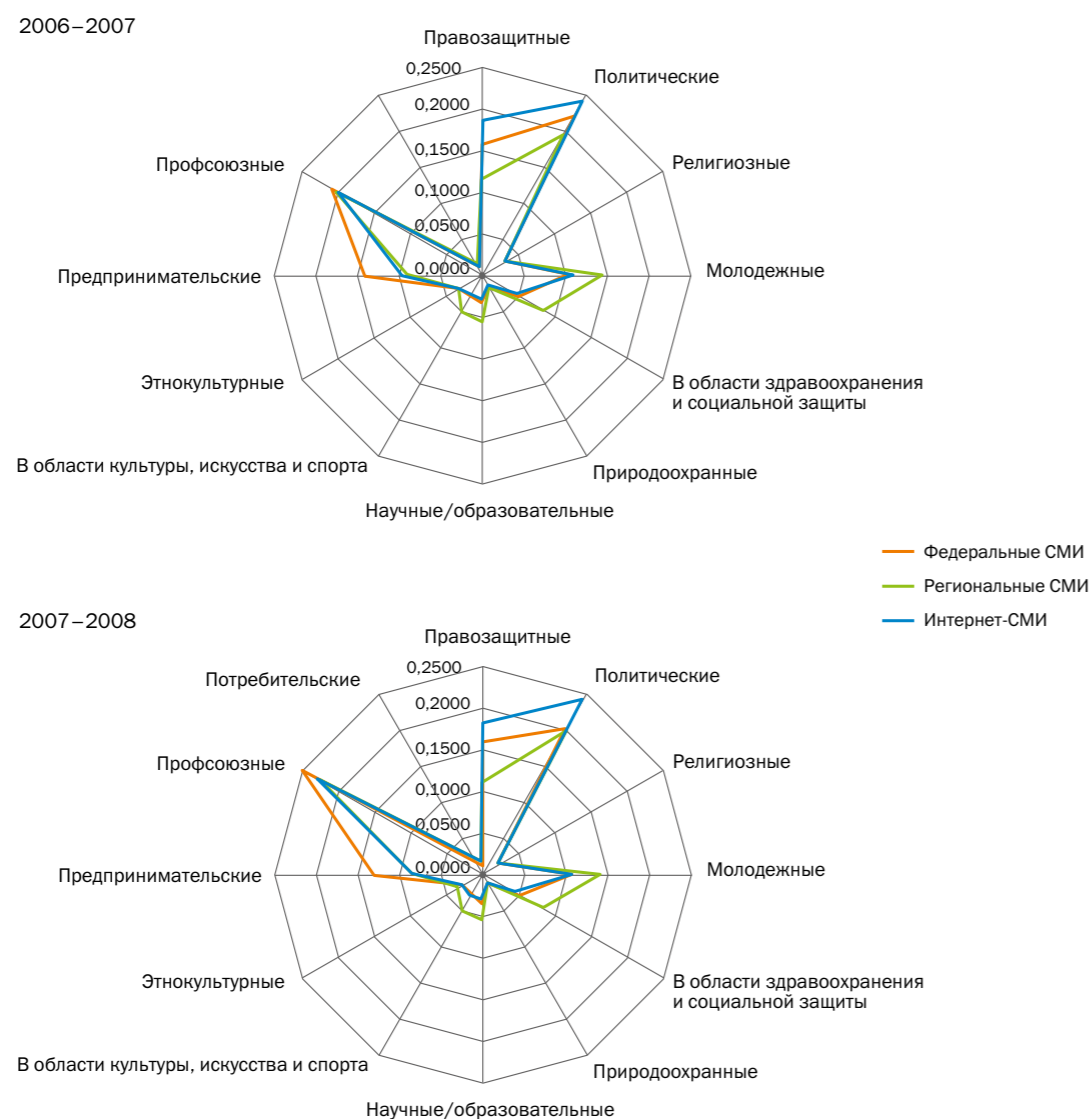
деятельности гражданских инициатив вызывают интерес у прессы, как организации создают информационный повод и как их активность находит отражение в СМИ. Был проведен анализ федеральных СМИ и региональной прессы в восьми субъектах Российской Федерации, а также интернет-изданий. При этом гражданское общество условно поделили на 12 секторов по интересам, исследования проводили по каждому из направлений отдельно, что позволило сделать некоторые важные сопоставления.

На рис. 18 представлено информационное поле, формируемое федеральными СМИ, хорошо видно, какие аспекты деятельности и какие институты гражданского общества были чаще всего отражены в СМИ<sup>31</sup>. При этом, если мы обратим внимание на результаты анализа региональных СМИ, то увидим, что чаще всего освещались инициативы в области культуры, спорта, образования и события в молодежной среде.

29 Исследование «Экологическая ситуация в массовом сознании россиян». М.: Фонд «Общественное мнение», 2008.

30 Аналитическое исследование «Динамика позиционирования проблем развития гражданского общества в СМИ в период 2006–2008 гг.», проведено Коммуникационной группой INSIDERS при участии пресс-службы Общественной палаты РФ. М., 2008.

31 Расстояние от центра диаграммы показывает число упоминаний в анализируемых СМИ.



**Рис. 18. Структура информационного поля федеральных, региональных интернет-СМИ, 2006–2008 гг.**

36

Сходная картина наблюдается и при анализе публикаций в интернет-СМИ: наличие большей доли сообщений, имеющих правозащитную тематику, очевидно, объясняется большей открытостью и свободой размещения информации в Интернете.

В целом результаты анализа подтверждают, что тематика, связанная с проявлением гражданской активности, в большинстве своем не интересна для российских СМИ. Объясняется это несколькими причинами.

Во-первых, по утверждению экспертов, гражданское общество России на сегодняшний момент еще не является силой, способной влиять на принятие важных государственных решений.

Во-вторых, среди проявлений гражданской активности в настоящее время практически отсутствуют «конфликтные», протестные, эмоционально окрашенные новостные поводы, представляющие интерес для общества и, как следствие, для СМИ, которые вынуждены этот интерес удовлетворять.

Такая ситуация осложняется тем, что большинство общественных объединений не понимают важность своего позиционирования в СМИ. А если понимают, то не умеют правильно донести до представителей СМИ цели, мотивы и результаты деятельности. По мнению экспертов, большинство представителей НКО не имеют представления о механизме работы средств массовой информации.

Наиболее качественно работают со СМИ политические и правозащитные организации, которые по роду деятельности чаще других общественных организаций генерируют эффективные в плане эмоционального воздействия информационные поводы и инициативно взаимодействуют со СМИ (особенно с интернет-СМИ).

Исследование показало, что информационное поле, формируемое вокруг совокупности понятий «гражданское общество», на протяжении двух исследуемых периодов оставалось ровным и значительного роста или снижения интереса СМИ к тематике гражданской активности в разных ее проявлениях не прослеживается. Тем не менее число упоминаний всей совокупности понятий, объединенных нами в объекте «гражданское общество», в федеральных СМИ в последнее время несколько выросло, что свидетельствует о положительной динамике. Немаловажную роль в процессе такого роста сыграла Общественная палата РФ, которая своими акциями привлекала внимание СМИ к данной тематике. Анализ динамики частоты упоминаний тематики гражданского общества показал, что рост упоминаний стабильно связан с выборами как в федеральную, так и в региональные общественные палаты.

Для более точного понимания тенденции была исследована, с одной стороны, упоминаемость в СМИ признаков принадлежности к категории структур гражданского общества (СГО – общественные организации, инициативные граждане, волонтеры и т.д.), с другой стороны, действия, характерные для проявления гражданской активности (пикет, забастовка, акция, митинг, протест и т.д.).

Результаты показали, что в федеральных СМИ упоминаемость структур и действий третьего сектора увеличилась примерно на одинаковую величину, из чего можно сделать вывод о росте интереса к гражданскому обществу со стороны федеральных СМИ в целом.

В сегменте региональных СМИ количество упоминаний о действиях, характерных для СГО, сократилось, тогда как в интернет-СМИ, наоборот, был выявлен весьма значительный рост именно этой (протестной) составляющей гражданской активности.

Так, например, количество упоминаний правозащитной тематики в федеральных СМИ возросло незначительно, в интернет-пространстве – оставалось стабильным, а в региональных СМИ – резко сократилось. Данный факт можно объяснить как сокращением в регионах различных проявлений правозащитной деятельности, так и нежеланием местных властей придавать эту деятельность огласке.

Принимая во внимание специфику интернет-СМИ как в меньшей степени подверженных контролю и цензуре со стороны властей и, наоборот, региональных СМИ как наиболее зависимых от местных властей, можно сделать вывод о росте противодействия со стороны региональных властей появлению в прессе информации, связанной с протестными действиями. В свою очередь, для интернет-СМИ именно эти аспекты проявления гражданской активности наиболее интересны.

В ходе исследования также был зафиксирован значительный рост упоминаемости такого понятия, как «некоммерческая организация», или НКО.

Данный факт объясняется, с одной стороны, постепенным вводом в оборот новой терминологии взамен понятия «общественная организация» (свойственно для региональных СМИ), а с другой – активным обсуждением в СМИ ужесточения политики государства по отношению к иностранным неправительственным организациям (например, Британскому Совету), что более всего отразилось в федеральных и интернет-СМИ.

Как было отмечено выше, российские СМИ реагируют в основном на скандальные, конфликтные информационные поводы. Сведения о проведении различного рода меро-

37



приятый, затрагивающих проблемы развития общества, для средств массовой информации не представляют интереса.

Наиболее ярко изменение отношения СМИ к проявлениям гражданской активности прослеживается при освещении различных направлений общественной деятельности.

В ходе исследования обнаружено, что во всех видах СМИ увеличилось количество публикаций на темы, связанные с проявлениями гражданской активности в области здравоохранения и социальной защиты.

Данная тенденция объясняется постоянными выступлениями пенсионеров в защиту своих прав, за возможность получать льготные лекарства, отсутствием необходимого количества лекарств для диабетиков, а также проблемами людей с ограниченными возможностями.

Был выявлен высокий рост количества публикаций на тематику, связанную с поддержкой, адаптацией и защитой прав людей с ограниченными возможностями во всех СМИ, особенно в региональных. Прежде всего это связано с возросшим вниманием к проблеме социальной адаптации инвалидов как со стороны государства, так и общества в целом.

Наиболее часто практически во всех СМИ освещается деятельность профсоюзов. Это связано с тем, что они действуют в сфере труда, где формируются и реализуются основные интересы граждан, возникают конфликты, вызывающие вполне оправданный интерес прессы.

Кроме того, в публикациях СМИ на производственные темы цитируют наиболее активных представителей предприятия или организации, которые зачастую являются общественными активистами и членами профессионального союза на данном предприятии или в организации.

Исследование показало устойчиво низкий уровень упоминаемости общественной активности в области научной деятельности, спорта, культуры и искусства. Самыми редкими без сколько-нибудь заметных тенденций к изменению оказались материалы на природоохранную, религиозную и потребительскую темы.

Анализ информационного поля, связанного с гражданской тематикой, в региональных СМИ выявил несколько показательных тенденций.

Во-первых, наличие в регионах ведущих СМИ (как правило, информационных агентств, отличающихся большим количеством материалов), способных самостоятельно формировать информационное поле региона по определенной теме. Изменение редакционной политики данных СМИ приводит к значительным изменениям во всем информационном поле региона. Так, например, ведущее информационное агентство Приморского края – РИА «PrimaMedia» в период 2007–2008 гг. резко сократило освещение проблематики гражданского общества, что привело к масштабному падению уровня упоминаемости всех исследуемых объектов и категорий, связанных с гражданским обществом.

Во-вторых, выяснилось, что географическая близость исследуемого региона к местам с повышенным уровнем проблематики по какому-либо аспекту гражданского общества вызывает дополнительную актуализацию данной тематики и в регионе.

Так, например, рост упоминаемости понятий, связанных с гражданским обществом, в Ставропольском крае обусловлен интересом региональных СМИ к деятельности НКО прежде всего за пределами региона (например, СМИ проявляли значительный интерес к деятельности общественной организации «Матери Беслана»).

В-третьих, молодежная тематика в контексте НКО в региональных СМИ тесно связана с темой «наука и образование», тогда как в федеральных и интернет-СМИ более ощутима ее связь с политической тематикой.

Исследование позиционирования динамики гражданской активности в СМИ в России было проведено впервые. В этой связи говорить о наметившихся тенденциях пока рано. Тем не менее можно констатировать, что тематика гражданской активности стабильно присутствует во всех видах средств массовой информации.

## Правовое обеспечение

### третьего сектора

Изменения, произошедшие в 2008 г. в сфере законодательного и нормативного регулирования гражданского общества, незначительны. Их условно можно разделить на изменения: содержательного плана; формального плана; законода-

тельства, не связанного с законодательством, регулирующим деятельность организаций гражданского общества, но оказавшего влияние на их деятельность. Отдельно необходимо выделить ожидавшиеся, но не произошедшие изменения законодательства.

**Содержательные** – изменения, внесенные в законы и подзаконные акты, непосредственно регулирующие деятельность организаций гражданского общества. Например, вступление в силу во второй половине декабря 2007 г. изменений в закон «О некоммерческих организациях»<sup>32</sup>, связанных с исключением из списка некоммерческих организаций товариществ собственников жилья и садоводческих некоммерческих товариществ, а также включением общин коренных малочисленных народов. Кроме того, к содержательным изменениям можно отнести нормативные акты, касающиеся государственного финансирования организаций гражданского общества, их налогообложения и взаимодействия организаций гражданского общества и государства.

**Формальные** – изменения нормативных актов о перераспределении или изменении функций государственных органов, так или иначе имеющих отношение к гражданскому обществу. Основными нормативными актами стали указы Президента РФ, согласно которым Росрегистрация лишилась права регистрировать некоммерческие организации и контролировать их деятельность, эти функции были возложены на Министерство юстиции РФ. Также к этой группе можно отнести постановление Совета Федерации о создании Комиссии Совета Федерации ФС РФ по вопросам развития институтов гражданского общества.

**Нормативные** – акты, которые непосредственно не связаны с регулированием деятельности гражданского общества, но оказали влияние на деятельность организаций гражданского общества, к этой группе можно отнести, например, вступление в силу части четвертой Гражданского кодекса РФ.

К сожалению, в 2008 г. так и не был внесен в Государственную Думу и соответственно не был принят законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования налогообложения некоммерческих организаций и регулирования благотворительной деятельности). Законопроект был подготовлен Минэкономразвития России совместно с Комиссией по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства об НКО Общественной палаты Российской Федерации. Он существенно улучшил бы законодательные условия развития гражданского общества, поскольку направлен как на предоставление социальных налоговых вычетов и освобождение от налогового бремени социально незащищенных лиц, получающих помощь от организаций гражданского общества, так и на совершенствование механизмов налогового стимулирования благотворителей – физических лиц.

14 декабря 2007 г. вступил в силу Федеральный закон от 29.11.2007 № 278-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

В соответствии с внесенными изменениями действие Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» с 14 декабря 2007 г. не распространяется на товарищества собственников жилья, а также садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан. Документы для создания, реорганизации и ликвидации, внесения изменений в учредительные документы и сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ) в отношении данных юридических лиц, подаются в органы Федеральной налоговой службы по месту нахождения указанных орга-

<sup>32</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», ред. от 13.05.2008, СЗ РФ 15.01.1996, № 3, ст. 145.

низаций. Соответствующие заявления заполняются по формам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19.06.2002 № 439 «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в редакции от 27.07.2007). Государственная пошлина должна оплачиваться по реквизитам, предоставленным налоговыми органами. Указанные изменения не оказали существенного влияния на деятельность организаций гражданского общества.

К изменениям содержательного плана стоит также отнести постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2008 г. № 485 «О перечне международных организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых не подлежат налогообложению и не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций – получателей грантов». На основании указанного постановления список грантодающих организаций, гранты которых не подлежат налогообложению, существенно сокращен.

Согласно подпункту 14 пункта 1 статьи 251 Налогового кодекса Российской Федерации доходы в виде полученных грантов относятся к средствам целевого финансирования, не учитываемым при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций. В соответствии с пунктом 14 статьи 250 НК РФ объект налогообложения – внереализационный доход – возникает у российских некоммерческих организаций только при использовании средств целевого финансирования и целевых поступлений не по целевому назначению. Следовательно, остатки средств целевого финансирования и целевых поступлений, не израсходованные некоммерческими организациями на начало и конец отчетных (налоговых) периодов, не являются объектом налогообложения на прибыль.

В области взаимодействия гражданского общества и власти изменения коснулись регионального законодательства, однако они находятся на стыке содержательных и формальных изменений.

Создание консультативных советов, проведение публичных слушаний по наиболее значимым вопросам и общественно-государственных консультаций, нормативное закрепление различных форм взаимодействия – яркие примеры развития диалога между властью и обществом. Так, в апреле 2006 г. российское региональное законодательство, которое регулировало такие формы диалога, как: общественные палаты, государственная поддержка НКО, социальный заказ, обращения граждан, публичные слушания и общественная экспертиза, благотворительность и состояло из 1363 нормативных актов, принятых на уровне субъектов Федерации (88 субъектов всех федеральных округов). К октябрю 2007 г. количество нормативных актов, регулирующих те же сферы взаимоотношений власти и общества, увеличилось до 2351 (85 субъектов всех федеральных округов)<sup>33</sup>, причем наиболее четко в большинстве субъектов Федерации были законодательно урегулированы вопросы проведения публичных слушаний и общественных экспертиз, а также создание консультативных и экспертных советов. К сентябрю 2008 г. количество таких нормативных актов достигло 3042, примечательно, что не появилось ни одного нового регионального закона о благотворительной деятельности, однако существенно увеличилось количество нормативных актов о социальном заказе – с 21 до 104 по 88 субъектам Федерации. Также следуя за федеральным центром в направлении государственной поддержки организаций гражданского общества, регионы представили около 100 новых нормативных актов о государственной поддержке на местном уровне.

Расширение нормативной базы свидетельствует об укрепляющейся тенденции постепенного и поступательного развития регионального законодательства – как законов, так и подзаконных актов, многие из которых изменяются или дополняются в зависимости от темпов развития и активности гражданского сектора в регионах.

<sup>33</sup> Исследование проведено Некоммерческим партнерством «Юристы за гражданское общество», доступно на сайте [www.lawcs.ru](http://www.lawcs.ru)

За 2007 г. Росрегистрация проверила 12 тыс. НКО, у подавляющего большинства были выявлены нарушения. В 2006 и 2007 гг. каждой шестой НКО, подавшей документы на регистрацию, было отказано. В 2007 г. четыре из пяти существующих НКО в России (160 тыс. из 200 тыс.) не сдали отчеты по новым формам в установленный последними поправками в законодательство срок. Исследования<sup>34</sup> показали, что большинство трудностей, возникающих у НКО и инициаторов их создания, были связаны прежде всего с размытыми и неточными формулировками в законодательстве, негативной правоприменительной практикой и субъективными оценками отдельных чиновников Росрегистрации.

Вмешиваясь в деятельность общественных объединений, Росрегистрация использовала неопределенность законодательства по своему усмотрению. Если общественное объединение реализует свои права, Федеральная регистрационная служба считает, что оно не имеет права этого делать без регистрации в качестве юридического лица. В то же время, осуществляя контроль деятельности общественных объединений и применяя меры ответственности к ним, ФРС признает создание и деятельность организаций без такой регистрации.

Сотрудники Росрегистрации не всегда понимали цели, ради которых создаются НКО. В подавляющем большинстве случаев отказы по целям, предмету (видам деятельности) являются субъективными и зависят от уровня правосознания и образованности чиновников, осуществляющих государственную регистрацию некоммерческих организаций.

Изменения, связанные с перераспределением государственных функций, благоприятно сказались на правоприменительной практике. С мая 2008 г. проверки некоммерческих организаций и общественных объединений, проводимые уполномоченным органом, имели выборочный характер, что повлекло за собой уменьшение количества предупреждений в адрес некоммерческих организаций, а следовательно, уменьшение числа судебных разбирательств, итогом которых в 2007 г. были санкции в отношении ряда некоммерческих организаций.

Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 функции Федеральной регистрационной службы по регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений и политических партий переданы Министерству юстиции Российской Федерации. Указ стал важным шагом, направленным на развитие гражданского общества в России. Согласно этому указу 1 октября 2008 г. Федеральная регистрационная служба была ликвидирована.

Из указа следовало, что с 12 мая 2008 г. Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет регистрацию некоммерческих организаций. Функция проверки деятельности некоммерческих организаций, за исключением общественных объединений, этим указом не была передана Министерству юстиции Российской Федерации и в соответствии с положениями статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» находится в ведении уполномоченного указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1315 органа – Федеральной регистрационной службы. Данное положение сохранилось до издания нового указа Президента от 14 июля 2008 г. № 1079, регулирующего полномочия Министерства юстиции Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации от 14 июля 2008 г. № 1079 внес изменения в Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации в связи с передачей последнему функций, регулирующих регистрацию некоммерческих организаций и контроль их деятельности. С 14 июля 2008 г. Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет все функции в отношении некоммерческих организаций, ранее входившие в сферу деятельности Федеральной регистрационной службы.

В связи с переходным периодом в некоторых регионах возникли трудности с регистрацией и внесением изменений в уставные документы, однако в отличие от 2007 г. они были

<sup>34</sup> Чиков П.В., Каневская М.А. Росрегистрация. Конец эпохи // Эмпирические исследования гражданского общества: сборник материалов общественных слушаний. М.: Общественная палата РФ, 2008.

связаны не столько с различиями в толковании нормативных актов, сколько с административными вопросами. Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что законодательные условия деятельности организаций гражданского общества изменились незначительно и в основном коснулись механизмов финансирования их деятельности. Изменений, которые бы оказали влияние на процесс регистрации, внесение дополнений в уставные документы, отчетность организаций гражданского общества, в 2008 г. не происходило.

## Статистический портрет некоммерческого сектора

Гражданское общество – один из тех институтов, о которых, к сожалению, статистика многого не знает. Прежде всего потому, что далеко не все общественные инициативы или объединения граждан спешат регистрироваться или как-то

сообщить о себе. Именно поэтому данный раздел Доклада содержит в первую очередь информацию о некоммерческих организациях, которые ведут ту или иную хозяйственную деятельность, а потому поддаются учету.

По данным Росстата, общая численность некоммерческих организаций (исключая НКО, учрежденные органами государственной и муниципальной власти)<sup>35</sup> в Российской Федерации с 1 января 2007 г. по 1 января 2008 г. сократилась с 675,6 тыс. до 655,4 тыс., или на 3%. Сокращение численности в неравной мере коснулось различных организационно-правовых форм некоммерческих организаций (рис. 19).

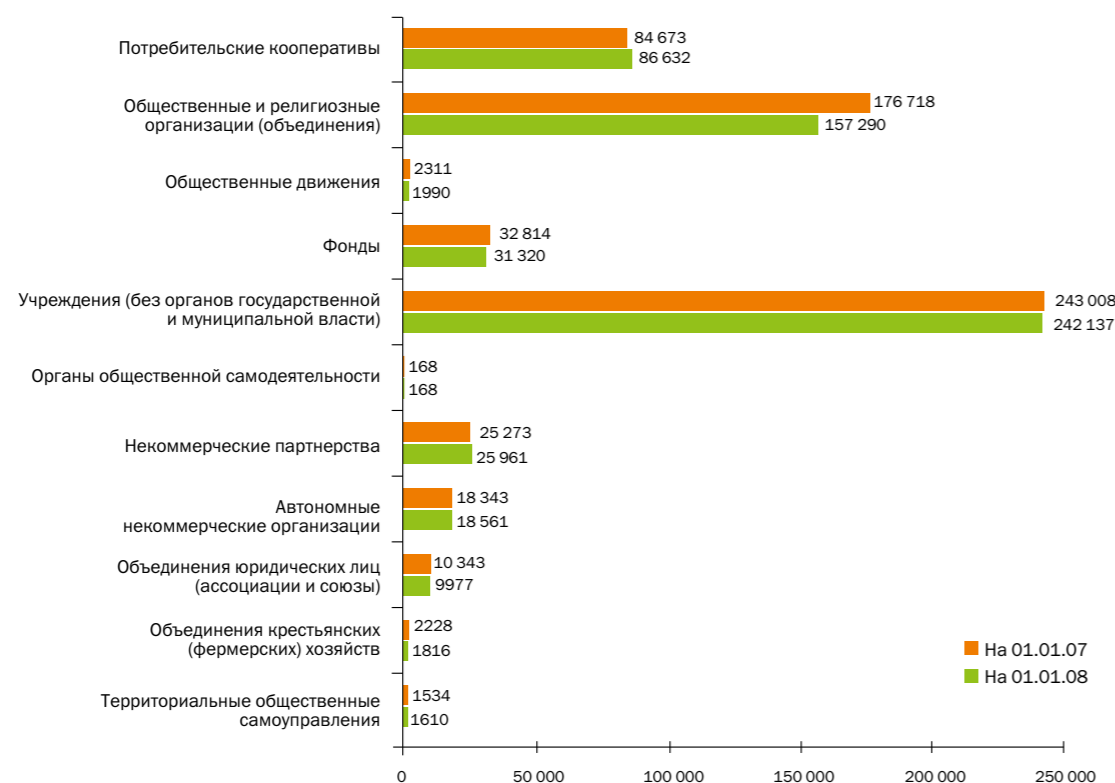


Рис. 19. Число некоммерческих организаций (без НКО, учрежденных органами государственной и муниципальной власти) на 01.01.2007 и 01.01.2008 гг., единиц

<sup>35</sup> Имеются в виду НКО, учреждаемые органами власти.

В наибольшей степени сократилось число ассоциаций крестьянских (фермерских) хозяйств (на 18,5% по сравнению с 01.01.07), общественных движений (на 13,9%) и общественных и религиозных организаций (движений) (на 11,0%). На 4–5% уменьшилось количество фондов и объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов). Наблюдался рост числа территориальных общественных самоуправлений (на 5,0% по сравнению с 01.01.07), некоммерческих партнерств (на 2,7%), потребительских кооперативов (на 2,3%), автономных некоммерческих организаций (на 1,2%). Количество органов общественной самодеятельности и учреждений осталось без изменений.

Структура сектора некоммерческих организаций в разрезе основных организационно-правовых форм не претерпела существенных изменений за 2007 г. (рис. 20).

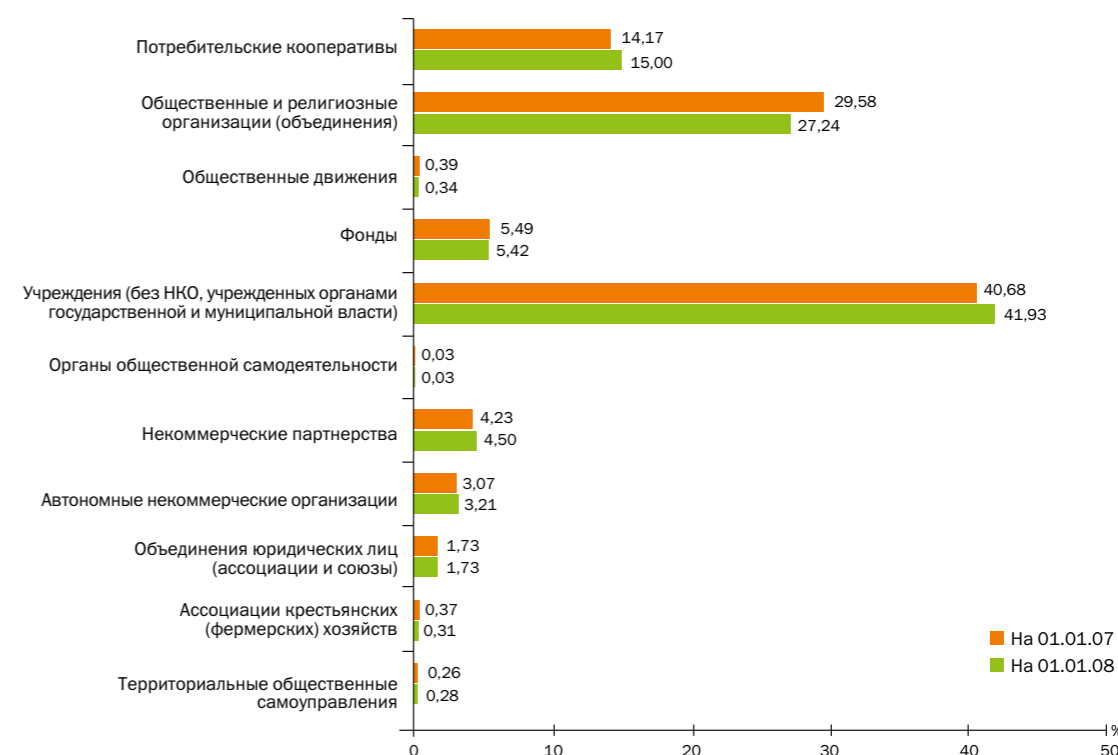
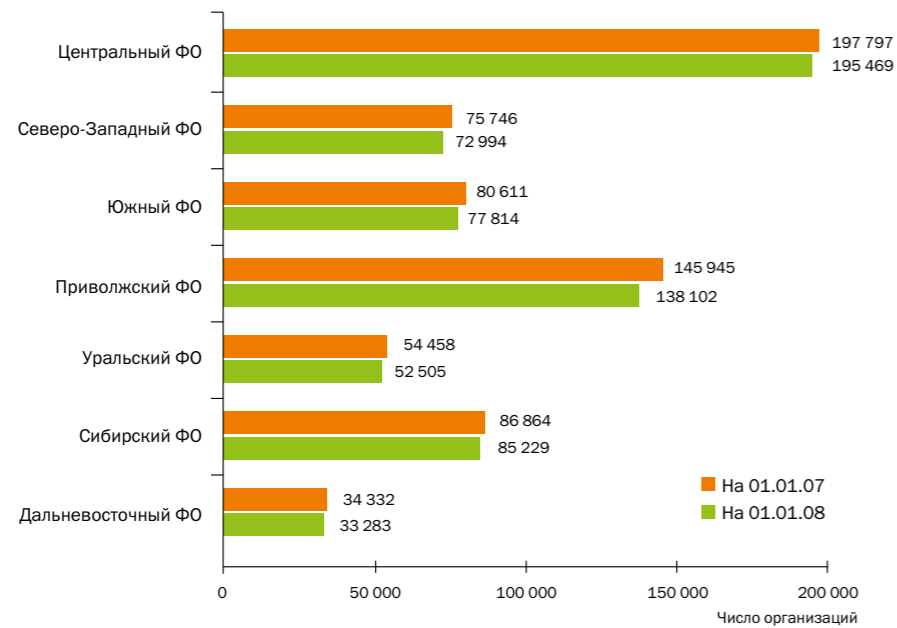


Рис. 20. Структура сектора некоммерческих организаций (без НКО, учрежденных органами государственной и муниципальной власти) в разрезе основных организационно-правовых форм, %

Ведущее место в структуре сектора по-прежнему занимают учреждения (42%), общественные и религиозные организации (объединения) (27%) и потребительские кооперативы (15%). Доля фондов – 5,5%, некоммерческих партнерств – 4,5%, автономных некоммерческих организаций – около 3%, а объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) – чуть менее 2%, остальных организационно-правовых форм некоммерческих организаций – менее 1%. Самый малочисленный сегмент сектора – это органы общественной самодеятельности: на 1 января 2008 г. – 168 единиц, доля в структуре сектора – 0,03%. Устойчивость структуры сектора обусловлена тем, что наиболее существенное сокращение числа организаций произошло в малочисленных сегментах некоммерческого сектора, за исключением общественных и религиозных организаций (движений).

Изменение количества некоммерческих организаций произошло в 2007 г. во всех федеральных округах Российской Федерации (рис. 21).

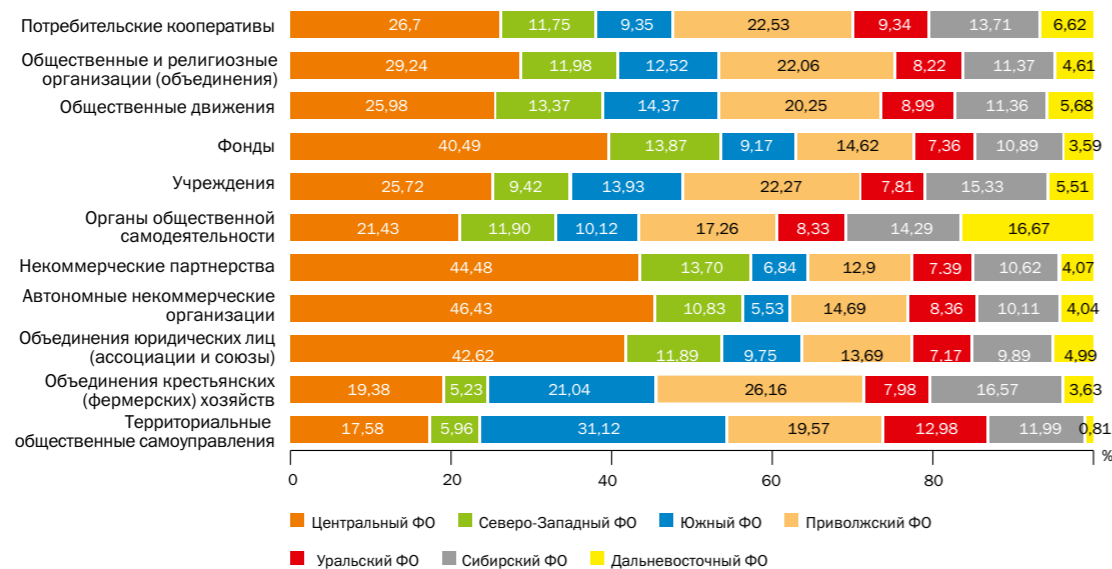




**Рис. 21. Распределение некоммерческих организаций (без НКО, учрежденных органами государственной и муниципальной власти) по федеральным округам РФ, единиц**

Меньше всего количество некоммерческих организаций изменилось в Центральном и Дальневосточном федеральных округах: менее 2%, в остальных федеральных округах – на 3,5–5,5%.

Распределение некоммерческих организаций различных организационно-правовых форм по федеральным округам Российской Федерации представлено на рис. 22.



**Рис. 22. Распределение некоммерческих организаций (без НКО, учрежденных органами государственной и муниципальной власти) по организационно-правовым формам в разрезе федеральных округов РФ на 01.01.2008, %**

Сохраняется региональная специфика структуры некоммерческого сектора (без учета органов государственной и муниципальной власти). Более половины общего количества фондов, некоммерческих партнерств, автономных некоммерческих организаций, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) действуют в Центральном и Северо-Западном федеральных округах. На Южный и Приволжский федеральные округа приходится более половины всех действующих в стране ассоциаций крестьянских (фермерских) хозяйств. Распределение некоммерческих организаций по видам экономической деятельности демонстрирует рис. 23.



**Рис. 23. Распределение некоммерческих организаций (без органов государственной и муниципальной власти) по видам экономической деятельности 2007–2008 гг., единиц**

Более 60% российских некоммерческих организаций действуют в таких сферах, как предоставление социальных услуг, образование, наука, здравоохранение, спорт и культура.

При анализе данных Росстата о распределении числа некоммерческих организаций по видам деятельности (см. рис. 23) обращает на себя внимание тот факт, что необходимо дальнейшее усовершенствование методологии статистического учета в российском некоммерческом секторе. Подготовленные Росстатом на основе Общего классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД) данные показывают, что почти 40% организаций, которые согласно современной российской статистике являются некоммерческими, по характеру деятельности едва ли можно отнести к структурам гражданского общества. Требуется также продолжить работу над нормативно-правовой базой общественно полезной и благотворительной деятельности с тем, чтобы существующие и планируемые меры государственного содействия развитию общественно полезной и благотворительной деятельности шли на благо соответствующих структур гражданского общества и не распространялись на организации, формально обладающие правовым статусом некоммерческих, но фактически действующие в сфере предпринимательства и бизнеса.

## Экономика третьего сектора

Оценить роль и место некоммерческого сектора в экономике России позволяют данные Росстата, публикуемые ежегодно в составе системы национальных счетов.

Применяемый при этом органами статистики Классификатор институциональных единиц по секторам экономики (КИЕС) более точно очерчивает границы некоммерческого сектора, сближает состав включаемых в него организаций с совокупностью структур гражданского общества. По этой классификации основными признаками НКО являются предоставление нерыночных услуг и товаров населению и возмещение своих затрат преимущественно за счет членских взносов, дарений, спонсорской помощи и доходов от собственности. В сектор НКО при этом не включаются государственные и муниципальные (бюджетные) учреждения социальной сферы.

По данным Росстата, опубликованным в 2008 г., доля некоммерческого сектора в валовом внутреннем продукте России составляла 1,2% в 2002 г., затем снизилась до 0,5% в 2005 г. и оставалась на этом уровне без изменений в 2006–2007 гг.<sup>36</sup>

В 2008 г. по запросу Общественной палаты Российской Федерации Росстат предоставил сведения о доходах и расходах группы некоммерческих организаций, отнесенных по КИЕС к сектору некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, в 2005 и 2007 гг. Данные охватывают весьма представительную по численности группу организаций – более 100 тыс. в 2005 г. и более 73 тыс. в 2007 г. – и позволяют получить довольно достоверную картину экономического положения организаций некоммерческого сектора России в целом (рис. 24, 25).

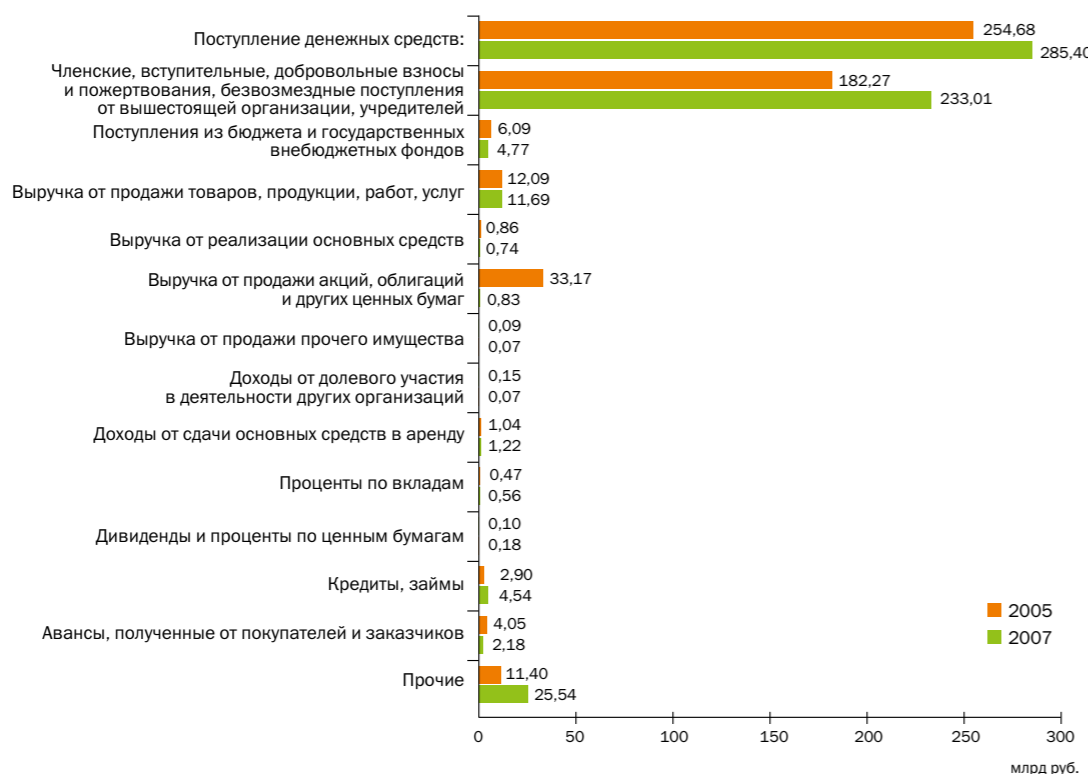


Рис. 24. Объем и структура доходов НКО в 2005–2007 гг., млрд руб.

<sup>36</sup> Национальные счета России в 2002–2007 гг.: Стат. сборник. М.: Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации, 2008 (табл. 2.4.2).



Рис. 25. Объем и структура доходов НКО в 2005–2007 гг., млрд руб.

В среднем по группе учтенных организаций доходы (в текущих ценах) составили в 2005 г. 2,5 млн руб. и 3,9 млн руб. в 2007 г. За два года доход в среднем на одну организацию увеличился на 56% (без учета инфляции).

Подавляющая часть доходов НКО – средства, поступившие на безвозмездной основе. Членские, вступительные, добровольные взносы, пожертвования, безвозмездные поступления от вышестоящих организаций и учредителей составили 72% доходов НКО в 2005 г., 82% – в 2007 г. Непосредственно от населения НКО получили чуть менее 20% доходов. Средства, переданные на безвозмездной основе из-за границы, представляли 3,6% доходной части бюджета НКО в 2005 г. и 4,7% в 2007 г.

Объем государственной поддержки сектора некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, сократился с 6,1 млрд руб. в 2005 г. до 4,8 млрд руб. в 2007 г. Доля поступлений из бюджета и государственных внебюджетных фондов в общем объеме доходов этих НКО, по данным Росстата, снизилась с 2,4% в 2005 г. до 1,7% в 2007 г. Данные социологических опросов, опубликованные Общественной палатой в Докладе 2007 г., свидетельствуют о том, что большинство представителей власти и руководителей НКО считают увеличение государственной поддержки некоммерческого сектора желательным, в связи с чем, возможно, в последующие годы будет наблюдаться рост такой поддержки.

Доля выручки от продажи товаров и услуг, связанных с основной деятельностью, в доходах НКО сократилась с 4,8% в 2005 г. до 4,1% в 2007 г. Между тем частичное возмещение затрат за счет сборов за участие в конференциях и семинарах, продажи книг и брошюр и доходов от иных подобных видов экономической деятельности, непосредственно связанных с основной деятельностью НКО, наряду с развитием целевых капиталов и новых форм массового фандрайзинга, могло бы стать инструментом укрепления институцио-

нальной устойчивости организаций некоммерческого сектора. Для этого можно было бы в нормативно-правовой базе, регулирующей деятельность НКО, выделить экономическую деятельность, связанную с профильной, общественно полезной деятельностью и предоставить налоговые льготы по доходам, получаемым НКО от таких видов деятельности.

Расходы учтенных организаций в 2005 г. и в 2007 г. практически равнялись их доходам и составили в среднем 99% объема поступивших за соответствующий год средств. 80% расходов НКО составляют затраты на основную деятельность.

Существенно возросла вовлеченность НКО в оказание социальной и благотворительной помощи. За 2005–2007 гг. доля расходов на эту деятельность в общих расходах НКО возросла с 26,6 до 32,3%. При этом объем расходов на социальную и благотворительную помощь физическим лицам – гражданам – увеличился более чем в три раза: с 4,5 до 14,8% всех расходов НКО.

Налоговая нагрузка НКО, попавших в группу учтенных Росстатом некоммерческих организаций, сравнительно невысока и снизилась в 2005–2007 гг. На выплаты всех видов налогов, включая единый социальный налог, в 2005 и 2007 гг. пришлось соответственно 5,2 и 4,2% расходов. С учетом прочих отчислений в страховые фонды, перечислений в вышестоящие и подведомственные организации и амортизационных отчислений объем обязательных платежей НКО составил 8,8% в 2005 г. и 6,3% в 2007 г.

Несколько возросли расходы НКО, имеющие инвестиционный характер, в том числе на приобретение основных средств и нематериальных активов, строительство и модернизацию зданий, покупку ценных бумаг, взносы в уставные капиталы и паевые взносы. Доля таких расходов в затратах НКО увеличилась с 3,5% в 2005 г. до 5,5% в 2007 г. В 2005 г. расходы на приобретение основных средств и нематериальных активов в среднем на одну организацию составили 35,9 тыс. руб., а в 2007 г. увеличились до 97,5 тыс. руб. Эта информация отражает некоторое улучшение технической оснащенности организаций, поскольку к основным средствам и нематериальным активам относится в том числе компьютерное и иное офисное оборудование, лицензионное программное обеспечение. Вместе с тем следует отметить, что 97,5 тыс. руб. – небольшая сумма, сопоставимая с ценой 2–3 комплектов компьютерного оборудования среднего уровня.

## Анализ программ поддержки некоммерческого сектора

### Негосударственные благотворительные программы

В 2008 г. отмечено существенное увеличение суммы средств, направляемых различными российскими организациями на поддержку организаций третьего сектора и благотворительные проекты. Так, крупнейшие российские компании потратили на подобную поддержку 13,8 млрд руб. в 2008 г. против 5,75 млрд руб. в 2007 г.<sup>37</sup> Начиная с 2006 г. значимую роль в поддержке сектора стали играть государственные гранты, выделяемые на федеральном уровне.

По данным анализа экономической деятельности российских НКО, подавших заявки на получение государственных грантов в 2008 г.<sup>38</sup>, примерно 15% доходов «средней» НКО составляют доходы от российских коммерческих компаний, 11% – от международных и зарубежных организаций и 24% – от государственных и муниципальных структур.

Ключевым явлением, характеризующим развитие российской благотворительности в 2008 г., был рост массовой филантропии по ряду направлений: фонды и НКО отмечают увеличение объемов частных пожертвований, активизируется добровольчество, наби-

<sup>37</sup> Данные Форума Доноров. М., 2008. [http://donorsforum.ru/projects/corporate\\_award/results\\_2008/](http://donorsforum.ru/projects/corporate_award/results_2008/)

<sup>38</sup> Аналитический обзор «Динамика развития и текущее состояние сектора НКО в России». ЦИРКОН (АНО «Социологическая мастерская Задорина»), 2008.



Три года. Чернова Юлия, Бурнаев Олег. Москва

рает темпы интернет-благотворительность. Вместе с тем опросы населения показывают по-прежнему невысокий уровень доверия к благотворительным организациям и фондам, низкий уровень понимания роли некоммерческих организаций. Можно сказать, что рост интереса к филантропии, активизация частной благотворительности происходит вне контекста некоммерческого сектора – в большей степени практикуется так называемая адресная помощь, а не системная поддержка эффективно работающих НКО. Сохраняется тенденция, обозначившаяся по итогам кампании «2006 – Год благотворительности в России»: растет внимание средств массовой информации к теме благотворительности, повышается компетентность журналистов в проблемах некоммерческой деятельности. Не обладая полной информацией об объемах благотворительных пожертвований в стране и структуре источников поступлений средств в некоммерческий сектор, сложно оценить общую капитализацию российской благотворительности. Но, основываясь на косвенных показателях (отчетности ведущих фондов и НКО), можно констатировать, что львиную долю средств, инвестируемых в благотворительные проекты, составляют корпоративные пожертвования, что в корне отличает российскую ситуацию от практики западных стран, в которых благотворительность финансируется преимущественно за счет частных пожертвований граждан. Намечившаяся осторожная тенденция к росту массовой филантропии, а также трудности, испытываемые бизнесом в условиях глобального финансового кризиса, дают основания предполагать, что в будущем ситуация изменится: благотворительная деятельность будет финансироваться в основном за счет массовых пожертвований.

Отметим, что в 2008 г. поддержка общественных инициатив осуществлялась и российским бизнесом, и частными лицами, и зарубежными грантодающими организациями.

На волне экономического роста в 2008 г. наблюдался рост активности бизнеса в области благотворительности, в первую очередь крупных корпораций. В контексте рас-



пространения стандартов корпоративной социальной ответственности (КСО) возрастает роль корпоративной филантропии в создании положительной репутации компаний, построении отношений с заинтересованными сторонами, в том числе местными сообществами. Регистрируются новые корпоративные фонды (например, фонд «Ренова»), появляются корпоративные благотворительные программы. Особо стоит отметить внимание менеджмента ведущих компаний к вовлечению в благотворительность персонала через развитие программ частных пожертвований сотрудников (в первую очередь единственную в стране универсальную программу такого рода «Им нужна Ваша помощь», работающую в компаниях: «Бритиш Американ Тобакко Россия», ИД «Independent Media Sanoma Magazines», «Procter & Gamble», ОАО «Альфа-банк», ОАО «ТНК-ВР Менеджмент», «ВР Россия», «РЕСО Гарантия» и «CAF Россия») и проектов корпоративного волонтерства, включая про bono сотрудничество с НКО.

Начиная с 2007 г. в России активизируются проекты социально ориентированного маркетинга (СОМ), объединяющего интересы бизнеса и благотворительных организаций. В 2008 г. становится понятно, что СОМ – признанный бизнес-сообществом инструмент, и если еще не актуализированный в маркетинговой практике крупной розничной компании, то представляет для нее интерес. Рост продаж продуктов, маркированных в рамках кампаний социально ориентированного маркетинга, позволяет считать, что россияне стали более отзывчивыми к идее поддержки благотворительности путем совершения обычных покупок и часто приобретают именно те товары, которые несут «социальную нагрузку».

Новшеством в российской корпоративной благотворительности стала инициатива «Благотворительность вместо сувениров», объединившая в канун 2008 г. порядка 100 компаний, которые направили на благотворительные цели более 3 млн долларов по решению менеджмента из корпоративных бюджетов на новогодние подарки. Информационная волна, поднятая успехом инициативы, продолжила движение весь 2008 г., а в 2009 г. ожидается присоединение новых участников.

Все большее число успешных россиян выбирают участие в филантропии – в 2008 г. были зарегистрированы новые частные и семейные фонды, а созданные ранее наращивают объемы деятельности. Растет профессионализация частной филантропии (в частности, с успехом развивается «Школа фондов» – проект CAF в партнерстве с Форумом Доноров). В этом контексте происходит тематическая фокусировка деятельности частных доноров<sup>39</sup>, которые ищут собственное «лицо» и стремятся занять определенные ниши в общем пространстве российской благотворительности.

В 2008 г. как отдельный вид благотворительных фондов оформились фонды помощи, некоторые получили юридический статус, превратившись из спонтанных инициатив по сбору средств на дорогостоящее лечение в институционализированные инструменты филантропии. В отличие от основной массы некоммерческих организаций фонды помощи пользуются большим доверием населения и демонстрируют успехи по привлечению массовых пожертвований. Наиболее известны в этом сегменте фонды: «Подари жизнь», «Российский фонд помощи», «Детские сердца», «Линия жизни» и интернет-проект «Помоги.орг». Можно предположить, что посредством таких фондов стихийная и непрозрачная «адресная помощь» будет встроена в систему цивилизованной филантропии, а стало быть, жертвователи смогут увидеть результаты, достигнутые благодаря их участию.

Фонды местных сообществ (ФМС) как модель организации благотворительной деятельности на местном уровне прочно укоренились в России. С уверенностью можно утверждать, что наша страна находится в числе лидеров развития этого сегмента филантропии, опережая страны бывшего социалистического лагеря. В 2008 г. обозначилась устойчивая тенденция к взаимодействию ФМС с органами власти в субъектах Российской Федерации и на местах.

<sup>39</sup> Под этим термином подразумеваются крупные жертвователи, чья благотворительная деятельность институционализирована через создание частных и семейных фондов, именных программ и т.д.

Развитие фондов идет рука об руку с укреплением местного самоуправления, и во многих регионах представители власти осознали важность ФМС для социального развития территорий. С точки зрения передовых корпораций создание ФМС является одним из инструментов институционализации благотворительности в регионах присутствия и входит в число приоритетов их политики инвестиций в развитие местных сообществ. В общей сложности в России работают около 30 ФМС, 26 из которых объединены в «Партнерство фондов местных сообществ». Важно отметить, что действующие фонды наращивают ресурсный капитал и развивают деятельность по ведению собственных приоритетных программ параллельно с финансированием проектов региональных НКО. В 2008 г. обозначилась тенденция к появлению ассоциаций ФМС на региональном уровне, например в Иркутской области.

Принятие в 2007 г. закона о целевом капитале (эндаументе)<sup>40</sup> положительно повлияло на работу некоммерческого сектора. Общее число фондов, обладающих правом формировать целевой капитал, превысило 20, у части из них уже появились собственные капиталы. Наибольший рост целевых капиталов наблюдается в сегменте высших учебных заведений.

В 2008 г. получила развитие наметившаяся ранее тенденция к снижению активности зарубежных фондов и правительственных агентств в России. Отчасти это можно объяснить принятыми в 2007 г. ограничениями их деятельности на территории страны, однако в большей степени это связано с позицией западных доноров. При росте числа частных и корпоративных фондов и программ, развитии массовой благотворительности западные доноры следуют так называемым стратегиям свертывания (exit strategies), постепенно сокращают присутствие в стране, в которой укрепляются собственные национальные благотворительные институты.

В 2008 г. продолжалось включение российских доноров в международное филантропическое сообщество. В 2008 г. стали активно работать фонды, ведущие деятельность исключительно за пределами Российской Федерации, либо как в России, так и за ее пределами. Это фонд «Русский мир», «Genesis Philanthropy Group», компания «Evolution and Philanthropy». Некоторые крупные частные доноры регистрируют собственные фонды в странах, предлагающих льготные условия для размещения в капиталах благотворительных средств, подерживая при этом проекты, реализуемые в России.

Вместе с ростом популярности темы филантропии увеличивается количество россиян, занимающихся благотворительностью, и объемы частных пожертвований. Характерной чертой данного процесса является самоорганизация людей, в том числе через социальные сети в Интернете. При росте популярности нескольких наиболее известных «социальных брендов», некоммерческому сектору как таковому по-прежнему доверяют мало. Большинство уверены в том, что «правильная благотворительность» – это так называемая адресная помощь (как правило, на проведение операции), понимание роли профессиональных НКО по большому счету отсутствует.

Международные сопоставления позволяют определить место России среди других стран по доле населения, участвующего в благотворительности<sup>41</sup>. Такие сопоставления были проведены на основе методологии проекта CIVICUS, позволяющей получать сопоставимые индексы развития гражданского общества по группе, насчитывающей сегодня 39 стран. В группу входят страны, различающиеся как по своему уровню социально-экономического развития, так и по культурным традициям: Нидерланды, Германия, Непал, Монголия, Гондурас и др. В ряду этих стран Россия по показателю доли населения, делающего денежные

<sup>40</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», СЗ РФ 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 38.

<sup>41</sup> Результаты исследования, проведенного Лабораторией исследования гражданского общества ГУ-ВШЭ (2008) методом вторичного анализа данных, содержащихся в докладах 39 стран, подготовленных национальными исследовательскими коллективами по методике Индекса развития гражданского общества Международного альянса за гражданское участие (CIVICUS).

пожертвования, находится на 27-м месте (рис. 26). Сходные данные дают и другие исследования, согласно которым только 15% россиян жертвуют средства в НКО, а 40% передают средства, по их представлениям, напрямую нуждающимся. Для сравнения, в Бразилии 40% населения жертвуют средства в благотворительные организации и 39% – напрямую, в Китае – 72 и 32%, а в Индии – 32 и 26% соответственно<sup>42</sup>.

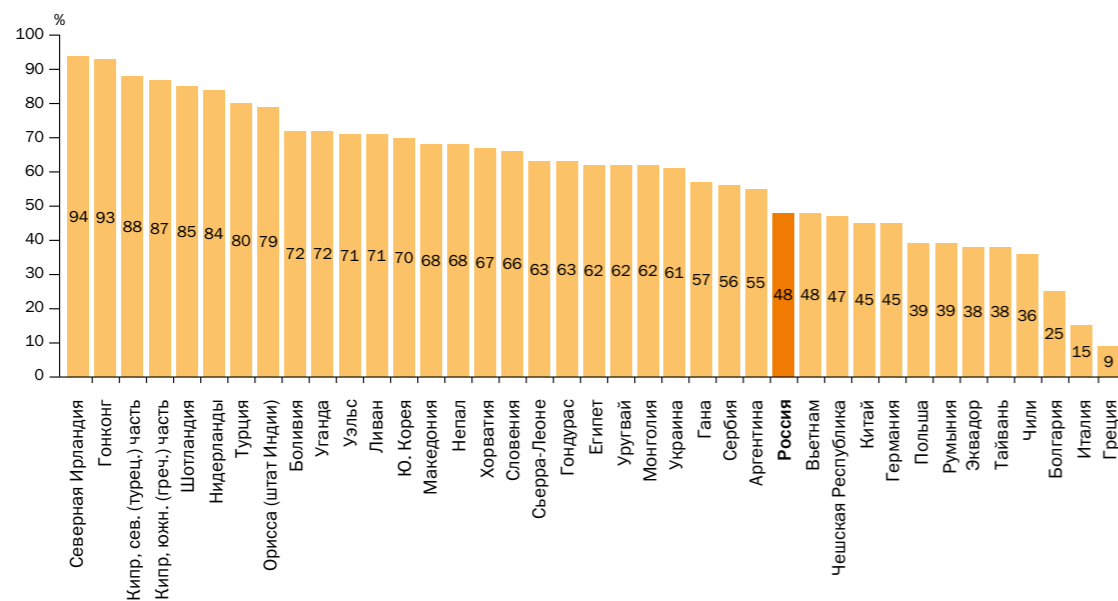


Рис. 26. Доля населения, делающего денежные пожертвования, %

Практически каждый второй россиянин (53%) полагает, что большинству российских благотворительных организаций можно доверять. Каждый четвертый (24%) придерживается противоположного мнения. Представляется, что такой уровень доверия нельзя считать достаточно высоким для благотворительных организаций. На этом фоне фиксируется противоречивое отношение к российским благотворительным организациям со стороны населения. Так, лишь 17% респондентов полагают, что по-настоящему бескорыстную деятельность ведут более половины благотворительных организаций, и только 3% – что такую деятельность ведут почти все организации. Кроме того, 37–40% респондентов считают, что более половины подобных российских организаций занимаются благотворительностью в основном ради популярности, рекламы или для прикрытия коррупционных взаимоотношений с чиновниками и недобросовестного бизнеса<sup>43</sup>.

В 2008 г. наряду с традиционными методами сбора пожертвований (ящики, размещаемые в людных местах) получили развитие и технически продвинутые методы, такие как «мобильные кошельки», переводы при помощи SMS, использование платежных терминалов («Кто если не я»), кредитных карт («Благо.ру») и банкоматов («Расправь крылья»). Особо стоит отметить рост вовлеченности населения в добровольческие проекты, в ряде случаев привязанные к социальным сетям Интернета.

2008 г. стал пиковым по вовлечению в благотворительность знаменитостей из артистической, писательской и спортивной среды. Благодаря усилиям Чулпан Хаматовой, извест-

<sup>42</sup> Данные исследования «Частная благотворительность в странах БРИК», проведенного CAF в 2008 г.

<sup>43</sup> Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики при участии Всероссийского центра изучения общественного мнения (2008).

ной актрисы, члена Общественной палаты РФ, безусловным лидером среди «социальных брендов» в России в 2008 г. стал фонд «Подари жизнь». Можно сказать, что ассоциирование с тем или иным благотворительным проектом становится своеобразной модой среди известных людей, что, безусловно, способствует привлечению внимания населения к благотворительности. Фонд помощи хосписам «Вера» в течение 2008 г. подготовил к изданию «Книги, ради которой...», коллективным автором стал весь цвет современной русской словесности. В целом можно предположить, что, если данная тенденция сохранится, на примере этого и ряда других проектов в 2009 г. мы увидим, насколько ощутимый вклад в развитие благотворительности в нашей стране внесет участие в ней лидеров мнения.

CAF (Charities Aid Foundation) – один из крупнейших международных благотворительных фондов, основан в Великобритании в 1924 г., имеет сеть представительств на пяти континентах. Патрон CAF – Его Королевское Высочество Принц Филипп, герцог Эдинбургский,

Российский филиал фонда – CAF Россия – работает в Москве с 1993 г. Ежегодно CAF Россия осуществляет около 40 программ и проектов в сотрудничестве с крупнейшими российскими и международными компаниями и фондами, направляя на реализацию социальных проектов более 5 млн долларов.

2008 – юбилейный год для фонда. За 15 лет работы в нашей стране CAF реализовал более 300 инициатив, направленных на решение самого широкого спектра социальных проблем, от оплаты дорогостоящего лечения и поддержки проектов в социальной сфере до развития фондов местных сообществ в 45 регионах страны. На эти цели фонд направил более 44 млн долларов.

### Программы государственной поддержки

С конца девяностых годов прошлого века в России шло накопление разнообразного опыта государственного финансирования неправительственных некоммерческих организаций. Подобные программы поддерживали ряд министерств и ведомств, а также некоторые регионы России. Ситуация изменилась принципиально с проведением в 2006 г. первого общенационального конкурса среди независимых некоммерческих организаций на получение финансирования. Он был ориентирован на ресурсные центры третьего сектора. Конкурс стал пробным шагом в практической реализации государственной политики, направленной на поддержку институтов гражданского общества. В 2006 г. грантовые средства распределялись через Общественную палату РФ.

Начиная с 2007 г. конкурс на соискание федерального гранта (его часто называют «президентским») стал более открытым, он распространился на все сферы деятельности неправительственных организаций, приобрел ярко выраженную социальную направленность, стал использовать новые организационные механизмы. Все это выводит федеральную грантовую программу на качественно иной уровень. Можно говорить о том, что конкурс на соискание финансирования стал неотъемлемой частью государственной политики в отношении институтов гражданского общества. Некоммерческие организации заранее ожидают его и серьезно рассчитывают на поддержку. Количество заявок в 2008 г. утроилось по сравнению с 2007 г. Почти 90% грантополучателей 2007 г. через год снова подали заявки на финансирование. Более трети из них стали вновь победителями конкурса.

Очень важно отметить разнообразие сфер деятельности НКО, подавших заявки на конкурс. Эти данные<sup>44</sup> (рис. 27) показывают, что социальная сфера и образование становятся приоритетными для гражданского общества России.

<sup>44</sup> Аналитический обзор «Динамика развития и текущее состояние сектора НКО в России». ЦИРКОН (АНО «Социологическая мастерская Задорина»), 2008.

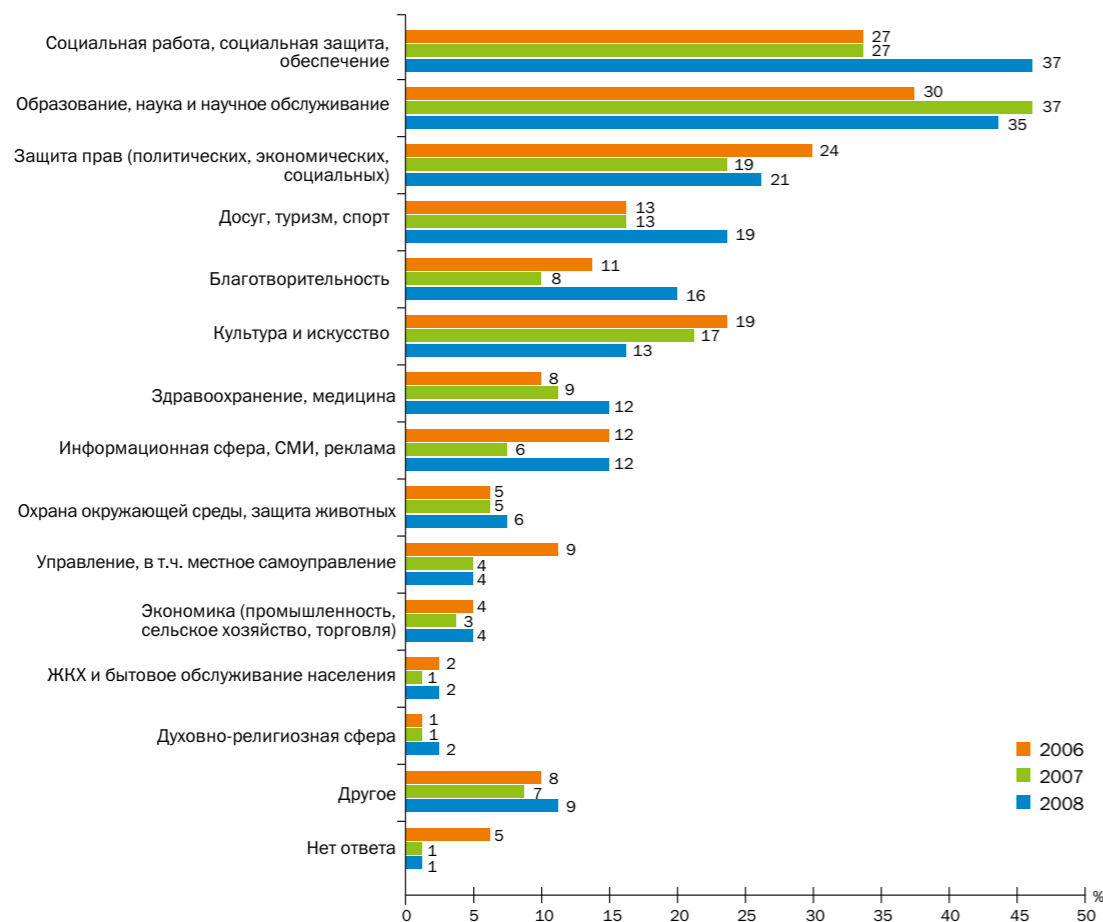


Рис. 27. Основные сферы деятельности (доля НКО), %

Всероссийский конкурс социальных проектов проводился на основании распоряжения Президента Российской Федерации от 30 июня 2007 г. № 367-рп «Об обеспечении в 2007 г. государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества». Распределение грантовых средств осуществлялось по традиционной схеме, применяемой в развитых странах: государственные структуры поручают проведение конкурса независимым некоммерческим организациям (далее – НКО-операторы), которые в свою очередь привлекают экспертов для определения победителей конкурса. В дальнейшем НКО-операторы в течение года администрируют программы грантов и взаимодействуют с грантополучателями.

Для каждого из шести назначенных операторов была определена тематика конкурсных проектов (табл. 3).

Таблица 3. Тематическая специализация НКО-операторов

НКО-оператор	Сфера финансируемых проектов
Автономная некоммерческая организация «Институт общественного проектирования»	Социологические исследования и мониторинг состояния гражданского общества
Международный гуманитарный общественный фонд «Знание»	Образование, искусство, культура и общественная дипломатия

Продолжение табл. 3

НКО-оператор	Сфера финансируемых проектов
Некоммерческое партнерство «Независимая организация «В поддержку гражданского общества»	Защита прав и свобод человека и правовое просвещение населения
Общероссийская общественная организация «Лига здоровья нации»	Пропаганда здорового образа жизни, охрана здоровья населения и окружающей среды
Общероссийский общественный фонд «Национальный благотворительный фонд»	Поддержка и социальное обслуживание малоимущих и социально незащищенных категорий граждан
Фонд подготовки кадрового резерва «Государственный клуб»	Молодежные инициативы, проекты молодежных движений и организаций

Общая сумма грантов составила 1 250 000,0 тыс. руб., 1223 проекта реализовывались на протяжении года в 81 субъекте Российской Федерации. Лишь в Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах не поддержано ни одного проекта. Тематика проектов подчеркнута социальна, что отражает воззрения государства на современные приоритеты общественного развития России. Суммы выделенных грантов и их число по отдельным операторам представлены на рис. 28.

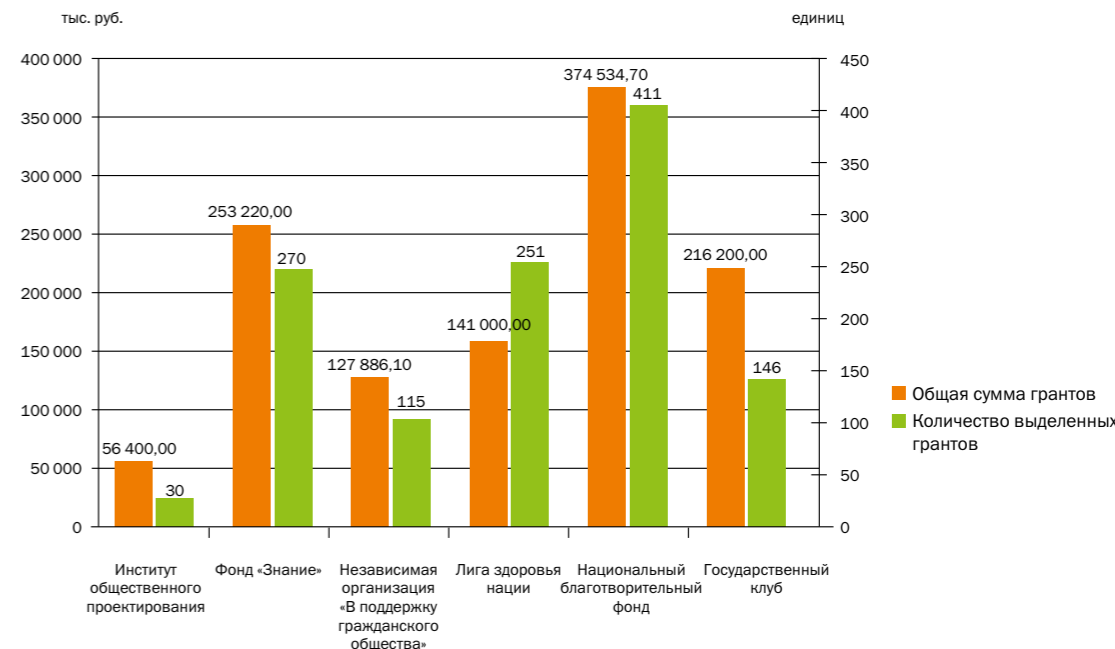


Рис. 28. Общий объем грантов и количество выделенных грантов по НКО-операторам в 2008 г.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Во исполнение распоряжения Президента Российской Федерации от 30.06.2007 № 367-рп «Об обеспечении в 2007 г. государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества», «Российская газета» – Федеральный выпуск № 4405 от 05.06.2007.



Несмотря на сжатые сроки, на конкурс было представлено около 4,5 тыс. заявок. В целом сектор НКО продемонстрировал способность и готовность к сотрудничеству с государством, наличие заслуживающих внимания идей по решению общественных проблем.

Следует отметить политическую и социальную роли «президентского гранта» как важного элемента государственной поддержки неправительственного сектора и модельной схемы для властей регионального и местного уровней.

Тем не менее успех форматов и потенциальный социальный эффект такой поддержки зависят от целей соответствующих программ, от того, насколько в них является приоритетным компонент содействия развитию институтов гражданского общества, насколько велики в обществе возможности реализовывать гражданские инициативы и участвовать в принятии общественно значимых решений.

Факт выделения существенных объемов средств на НКО из федерального бюджета способствует институционализации, признанию неправительственных организаций, занятых в социальной сфере.

Анализ проектов, поддержанных в рамках «президентской» программы грантов, показывает, что ее влияние на ситуацию в российском некоммерческом секторе в целом проявляется в расширении гражданской активности, вовлечении населения в социальную деятельность, развитии механизмов взаимодействия общества и власти на разных уровнях, организационном развитии НКО и в укреплении сообщества некоммерческих организаций.

Общее значение «президентского гранта» на сегодняшний день – это появление «окна возможностей» для социальных НКО. Так, при подготовке заявки и взаимодействии с оператором в реализации гранта происходит административно-хозяйственное развитие неправительственных организаций.

Помимо этого для ряда организаций «президентский грант» важен как средство улучшения репутации, выстраивания отношений с местной властью и привлечения дополнительных ресурсов. Одним из операторов конкурса – Фондом «Знание» – роль гранта изначально была сформулирована как «аккумуляция ресурсов» местного сообщества.

Региональные и местные власти более охотно взаимодействуют с получателями «президентских грантов». Практически во всех проектах в той или иной форме реализуется взаимодействие грантополучателя с органами власти.

АКОО «Молодые журналисты Алтай» (МЖА) (г. Барнаул)

Проект «Информация на службе обществу» был разработан для первого федерального конкурса, но получил поддержку только в 2007/08 гг. Многолетний опыт АКОО «Молодые журналисты Алтай» позволил интегрировать в нем наиболее продуктивные практики работы с молодежью, НКО, СМИ, бизнесменами, госслужащими.

На 10 мес. проект стал центром деятельности организации и многих новых начинаний в сфере благотворительности и гражданской активности. В их числе: благотворительные акции студентов, «Уроки доброты» для школьников, специализированные колонки об НКО и филантропии в СМИ, создание краевого Совета по благотворительности и некоммерческой премии «Общественное признание», консолидации общественных организаций края вокруг актуальных социальных тем и сюжетов. Проект был реализован при непосредственном участии Общественной палаты Алтайского края, руководитель МЖА Сергей Канарев уже второй созыв является членом ее Совета. Проект задумывался в том числе как элемент вовлечения молодых людей в сферу информационной и социальной работы.

Львиная доля средств поступила на проекты, локализованные в крупных городах. Одновременно грант стал принципиально новым финансовым источником для социально ориентированных НКО, особенно в экономически неблагополучных субъектах Российской Федерации, и позволил точно поддержать их деятельность в «районной глубинке». Вместе с тем грантовые средства неравномерно распределились по территории России. Этот факт привлек внимание представителей НКО и стал основным аргументом

критиков грантового механизма. По образному выражению одного из грантополучателей: «Чем дальше от Москвы, тем меньше грантов и меньше размер гранта». Это подтверждается и статистикой распределения грантовых средств по федеральным округам. Но справедливости ради нужно сказать, что на средние показатели сильно влияют несколько крупных общенациональных проектов, профинансированных через московские НКО. В остальном «плотность» финансирования европейской части России не намного выше, чем в других регионах. Столичные НКО объективно более конкурентоспособны в честном конкурсе. Можно также отметить, что самооценка результативности тех же дальневосточных получателей грантов выше, чем их коллег из других регионов. А это означает, что средства, направленные в этот регион, принесли больший социальный эффект (рис. 29, 30).

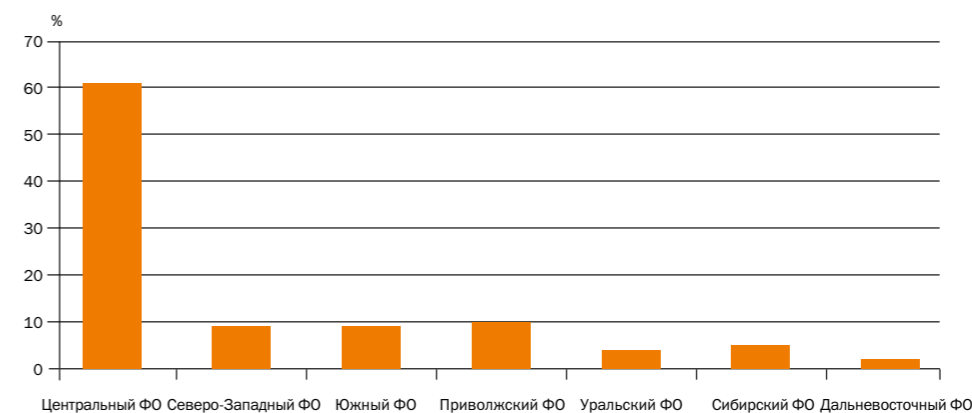


Рис. 29. Доля средств в общей сумме выделенных грантов, %

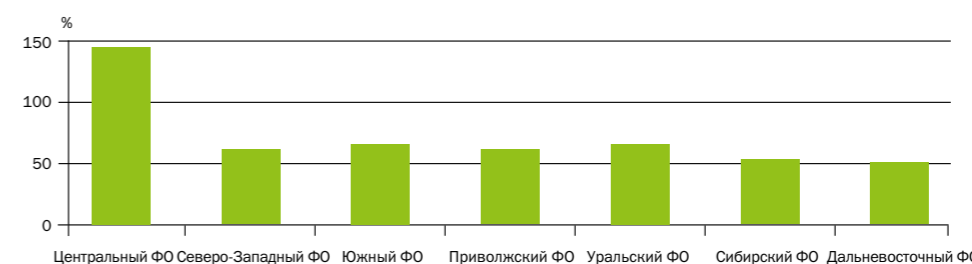


Рис. 30. Соотношение среднего размера гранта по региону и всей стране, %

Поскольку поощрялись достаточно традиционные по замыслу проекты, потенциал их выхода за пределы обычного круга взаимодействия НКО, охват новых социальных групп был невелик. В программе очень много схожих, типовых проектов. Особенно это касается организации информационных и консультационных служб для населения (при исполнении грантополучатели вряд ли ориентируются на опыт других регионов).

Как инновационную стоит выделить программу Института общественного проектирования. Она позволила НКО попробовать себя в проведении исследований, сделала приоритетной тему в научном и практическом изучении гражданского общества, создала значимые интеллектуальные продукты. В рамках пула Фонда подготовки кадрового резерва «Государственный клуб» было поддержано много проектов развития человеческого потенциала. При всей высокой актуальности последних опыт показал необходимость развития у НКО особых профессиональных навыков для их успешной реализации.

Несмотря на беспрецедентность масштабов государственной поддержки неправительственных некоммерческих организаций, общая сумма финансирования по субъектам РФ представляет собой относительно небольшой «довесок» к суммарному доходу организаций этого круга. Хотя для каждого отдельного получателя размер гранта представляет существенную долю доходов (оценку доли «президентского гранта» в доходах грантополучателей 2008 г. можно сделать позднее, но уже сейчас очевидно, что она достигает почти 80% доходов грантополучателей за 2006 г., а более 40% грантополучателей вообще не имели финансовых доходов в 2006 г.).

Безусловно, первый конкурс стал пробным и для операторов, и для грантополучателей, временем для отладки механизма «президентских грантов».

При немаловажности административно-хозяйственной профессионализации грантополучателей выбор ими тем для разработки проектов был ориентирован скорее на условный «государственный запрос» или собственные о нем представления, нежели на потребности целевых групп. К примеру, этим можно объяснить обилие проектов в духе традиционных форм национально-патриотического воспитания для молодежи в конкурсе «Госклуба» 2007–2008 гг. В то же время во втором конкурсе вектор интереса сместился на интернет-методы, создание разнообразных сайтов.

Фонд «Юрятин» (г. Пермь)

Проект «Всеволодо-Вильва на перекрестке русской культуры»

Поселок Всеволодо-Вильва (Александровский район Пермского края) – место, связанное с выдающимися российскими деятелями: князьями Всеволожскими, промышленником и меценатом Саввой Морозовым, биохимиком Борисом Збарским, писателями Антоном Чеховым и Борисом Пастернаком. К сожалению, при таком богатом культурно-историческом наследии поселок сегодня мало отличается от других депрессивных территорий.

Задача, которую поставил перед собой общественный фонд культуры «Юрятин», – привлечь внимание к поселку Всеволодо-Вильва как к уникальной историко-культурной территории России, положить начало его туристическому освоению и способствовать реновации. Издание книги «Всеволодо-Вильва на перекрестке русской культуры» – часть большого проекта «Пермский период Бориса Пастернака», осуществляемого Фондом.

Публикация стала одной из инициатив, поддержанных в рамках «президентской» грантовой программы 2007–2008 гг. в Пермском крае. Книга вышла тиражом 1 тыс. экз., ее первыми читателями станут жители поселка и района, где будет распространено около половины тиража. В 2008 г. электронная версия издания появилась на сайте «Дом Пастернака». Фонд «Юрятин» рассматривает книгу как важный инструмент повышения самосознания и самоидентификации местного сообщества.

Для НКО-операторов при их большой коммуникационно-организационной нагрузке задачи содержательного сопровождения грантополучателей зачастую оказывались сложными. В большей степени сосредоточившись на успешном хозяйствовании, операторы с разным успехом организовали систему содержательной аналитики по проектам и информационный обмен между грантополучателями.

Пока не разрешены порой возникающие конфликты интересов в процессе проведения конкурса. Есть случаи, когда получившие гранты организации не способны качественно реализовать заявленный проект. Многие грантополучатели отмечают правовую неурегулированность ситуации, в которой они оказывались, оперируя грантовыми средствами.

Несмотря на то что работа организаций по проектам не затронула широких слоев населения, а конкурс носил целевой тематический характер, опосредованно идея гражданской активизации в нем, без сомнения, заложена. Однако изначально проблемы развития третьего сектора и гражданского общества не были по-настоящему в фокусе конкурса. Акцент сместился на поддержку начинаний отдельных организаций и групп в важных для государства сферах. При таком подходе нецелесообразно ожидать активизации граждан-

ского участия. Кроме того, в силу различных, в том числе политических, причин потенциал гражданской активности сейчас в России невелик. Эта активность проявляется реактивно, в ответ на непосредственно затрагивающие людей проблемы. Таковы же общие тенденции в мире. Не стали «президентские гранты» и реальным механизмом производства социальных изменений.

АНО Центр социального проектирования «Возрождение»

Комплексное исследование «Местные сообщества малых городов Псковской области: социальная структура, качество жизни, перспективы развития» – редкая попытка НКО оценить на примере своего региона результаты реформы местного самоуправления, стартовавшей в 2003 г. Насколько она дала импульс к развитию малых городов? Таким вопросом задались специалисты псковского Центра «Возрождение».

Акцент был сделан на местном сообществе, его особом укладе жизни, позволившем в XIX в. сформировать традиции земства. Исследования проведены в 6 городах Псковской области. Подтвердилась следующая гипотеза: реформа местного самоуправления в малых городах в реализуемом виде не приводит к желаемым социально-экономическим последствиям, не активизирует сообщества и нуждается в существенной коррекции.

Этот результат важен не только для анализа на федеральном уровне, но и для широкой общественности, экспертов, НКО. Как полагают исследователи, вопрос о ситуации с реформой местного самоуправления необходимо включить в повестку дня федеральной власти до полномасштабного ввода реформы в 2009 г.

Влияние грантовой программы на неправительственный сектор проявляется локально. Системные изменения в нем, очевидно, определяются другими общественно-политическими и социально-экономическими процессами.

Однако есть много примеров того, как ряд проектов без ущерба для решения основных задач способствовал и развитию третьего сектора. С учетом того что многие грантополучатели конкурса 2007 г. стали победителями и в 2008 г., их вклад в укрепление сектора увеличится.

Конкурс заложил потенциал для развития некоммерческого сектора как такового, однако при этом не сформулированы конкретные задачи активизации граждан, их мотивации. Концептуально конкурс тяготеет скорее к идеям государственного патернализма.

Так, при сохраняющейся слабости НКО их проекты в значительной мере направлены на решение внутриорганизационных проблем и поддержание базовой, повседневной деятельности. Зачастую средства используются для проведения дополнительных мероприятий, имеющих общественный резонанс, но не критичных для целевых групп. Кроме того, по сути и содержанию ряд грантов ближе к формату исполнения государственного заказа, чем инновационной проектной работы.

Подобный подход позволяет содействовать решению частных общественных проблем, продемонстрировать новые социальные модели. Но скоротечность проектов и относительно небольшое финансирование не позволяет широко внедрять новые механизмы в общественную практику, переносить их в деятельность консервативной среды государственных и муниципальных бюджетных организаций и учреждений – правоохранительных, образовательных, культурных и социальных.

Столь масштабная программа грантов реализована в России впервые. Резонно, что и к процессу проведения, и к ее результатам разными сторонами высказывается немало критических замечаний. Потребность в механизмах анализа и корректировки организационных и технологических схем представляется очевидной. Вместе с тем большая часть грантополучателей позитивно оценивает программу грантов.

Совершенствование программы грантов, повышение прозрачности отбора кандидатов при сохранении объемов выделяемых средств могли бы в перспективе сделать конкурс эффективным элементом системы поощрения инновационных гражданских ини-

циатив и действий, ускорить формирование эффективного, отвечающего широким общественным потребностям некоммерческого сектора в России.

Грантополучатели и сторонние наблюдатели высоко оценивают и факт институционализации грантов, направленных неправительственным некоммерческим организациям из бюджетных источников, и влияние грантовой программы 2007/08 гг. на развитие третьего сектора России и становление гражданского общества, и социальный эффект, а также результаты реализации профинансированных проектов. Вместе с тем отмечается, что без значительной корректировки принципов и механизмов программа потеряет свой социальный инновационный и инвестиционный потенциал и не достигнет уровня эффективного инструмента влияния федеральных властей на процессы социально-экономического развития, реализуемые через взаимодействие с неправительственными некоммерческими организациями. Некоторые очень важные направления общественной деятельности не нашли поддержки. Так, например, средства, направленные на экологические проекты, не превышают 2% общей суммы выделенного финансирования.

Важные задачи последующих конкурсов – повысить качество проектов, увеличить доверие к НКО-операторам и действиям федеральных властей, сделать конкурс более открытым, привлечь к нему широкий круг участников, в том числе из провинции.

Стержнем государственной политики по отношению к некоммерческому сектору и, в частности, грантовым программам, должно стать усиление роли граждан и независимых групп в решении общественных проблем, а не «механический» перенос нагрузки с бюджетных организаций и учреждений на неправительственные. Системные изменения в НКО-секторе будут характеризоваться не только способностью «эффективно освоить» бюджетные средства, но и привлекать свободные общественные ресурсы.

Повышение эффективности грантовых программ, финансируемых из бюджетных источников, будет затруднено из-за отсутствия хорошо продуманной государственной концепции, программы развития некоммерческого сектора и укрепления гражданского общества. Создание такой программы – предмет широкого обсуждения (диалога) между структурами власти и гражданскими ассоциациями. Центром или медиатором такого диалога может стать Общественная палата РФ.

## Часть 2. Актуальная повестка дня





## Часть 2. Актуальная повестка дня

Цели и задачи развития, проблемы и вопросы, которые находятся в фокусе внимания гражданского общества, напрямую зависят от больших и малых событий, происходящих как внутри страны, так и во внешнем мире.

В 2008 г. основными событиями, последствия которых значительно повлияли на весь контекст актуальной повестки дня российского гражданского общества, стали выборы Президента России, военно-политический конфликт в Закавказье и глобальный финансово-экономический кризис.

Выборы Президента Российской Федерации, состоявшиеся 2 марта 2008 г., привлекли к себе внимание всего общества, международных экспертов. Созданная по инициативе институтов гражданского общества система общественного контроля обеспечила на выборах режим открытости и демократичности. Активное участие институтов гражданского общества в избирательном цикле позволило обеспечить стабильность и преемственность при передаче власти. Показательно, что Д.А. Медведев содержательную часть своей политической предвыборной программы впервые обнародовал на Втором Общероссийском гражданском форуме 22 января 2008 г. Активный, заинтересованный диалог с представителями гражданского общества по самым актуальным вопросам развития страны стал нормой работы высшего уровня государственной власти, а проблемы развития гражданского общества остаются в числе приоритетных для руководства страны.

Война в Закавказье – серьезная угроза международной стабильности. Нападение грузинских войск на Южную Осетию с применением артиллерии, танков и систем залпового огня привело к многочисленным жертвам среди мирного населения, десятки тысяч южно-осетинцев были вынуждены искать убежище в России, а грузины из анклавных сел на территории Южной Осетии – в Грузии. С учетом специфики региона возникли высокие риски дестабилизации обстановки на всем Кавказе.

После вынужденного вмешательства Россия пресекла эскалацию конфликта, обеспечила безопасность в регионе, создала условия для возвращения беженцев. Тем не менее к концу 2008 г. эта проблема оставалась острой для грузинских беженцев. Сотни семей не могут вернуться в Южную Осетию и Абхазию, многим просто некуда возвращаться, так как их дома и имущество уничтожены. Эта проблема занимает одно из ключевых мест в усилиях российской общественности по преодолению последствий конфликта.

Операция по принуждению к миру получила широкую поддержку в российском обществе. Политические партии, средства массовой информации, общественные и религиозные организации осудили убийства среди гражданского населения Южной Осетии и российских миротворцев грузинскими военными. Среди таких организаций была и Общественная палата Российской Федерации, члены которой вошли в состав двух вновь созданных общественных комиссий: по расследованию преступлений против гражданского населения, а также по оказанию помощи погибшим и пострадавшим в конфликте военнослужащим и членам их семей. Большую роль сыграли гуманитарные акции. Так, специально созданный интернет-сайт (<http://www.osetinfo.ru>) помог людям получить сведения о родных и близких, погибших, раненых, пропавших без вести в результате конфликта. Он предоставлял важные сведения о работе с беженцами.

Митинги, сборы пожертвований, воззвания партий и общественных организаций, многочисленные письма и публикации в средствах массовой информации и Интернете, помощь беженцам – все это стало выражением поддержки гражданского общества действий Российской Федерации по защите народа Южной Осетии и российских миротворцев.

В первые дни конфликта в различных регионах России прошли митинги, на которых представители различных политических партий и социальных групп единодушно выражали солидарность с народом Южной Осетии.



Граффити по-цхинвальски. Два дня после войны. Петров Станислав. Москва

В Иркутской области через день после начала конфликта в военкоматы стали обращаться добровольцы с просьбой отправить их на помощь российским миротворцам в Южную Осетию. В Адыгее с первых же дней конфликта начали составлять списки добровольцев для ликвидации гуманитарной катастрофы, оказания помощи в восстановлении республики.

В Кабардино-Балкарии о своей готовности оказать помощь Южной Осетии заявили общественная организация Союз ветеранов Афганистана, Центральный совет общественной организации балкарского народа «Алан», общественные организации «Адыгэ Хсэ» КБР, Союз абхазских добровольцев КБР, «Всемирное Адыгское братство», Ассоциация ветеранов спецназа «Русь» по Северному Кавказу, региональное общественное движение «Черкесский конгресс», Теркско-Малкинский казачий округ на территории КБР.

Значительная работа проводилась по оказанию гуманитарной помощи и размещению беженцев. Деятельность федеральных и региональных властей поддерживалась активностью гражданских структур. В десятках российских городов уже в ночь первой атаки грузинских войск на Цхинвал были созданы оперативные штабы, которые организовали помощь пострадавшим. В их деятельности участвовали региональные и общероссийские общественные учреждения. В Северную Осетию для беженцев поступили десятки колонн с гуманитарной помощью, укомплектованных всем необходимым. Открывались пункты приема вещей от граждан. В городах и райцентрах Краснодарского края была организована добровольная сдача крови для пострадавших в Южной Осетии, открыт расчетный счет для перечисления средств беженцам. Частные предприятия, организации, индивидуальные предприниматели и российские граждане оказывали безвозмездную помощь нуждающимся.

На этом фоне для общественности было важно не допустить проявления антигрузинских выступлений как в нашей стране, так и во взаимодействии с партнерскими организациями в новых закавказских государствах. В первые дни конфликта общественные организации



в разных регионах, в том числе и отдаленных от Кавказа, стали поднимать вопрос о пресечении роста напряженности на межнациональной основе. Такие обсуждения стимулировали активность ряда муниципалитетов в центральных регионах России, в Поволжье, на Урале, в результате которой местным правоохранительным органам было поручено уделять особое внимание пресечению любых проявлений антигрузинских настроений среди населения. Необходим постоянный общественный мониторинг положения дел в такой чувствительной сфере, как обеспечение толерантности, межнационального согласия, уважения к другим культурам, традициям и духовному наследию.

В Нижнем Новгороде 13 августа во всех православных храмах епархии прошли панихиды по погибшим. Панихиды прошли также и в старообрядческих храмах. Тему Южной Осетии не обошли на своих собраниях нижегородские протестанты: баптисты, адвентисты седьмого дня, пятидесятники. Возносились молитвы за мир и выздоровление пострадавших, указывалось на наличие протестантов в Южной Осетии, отмечалось, что в Южную Осетию направлена гуманитарная помощь от протестантов, осуждался режим Саакашвили. Резкая критика грузинского руководства прозвучала от нижегородских мусульманских лидеров.

Не менее важным для российской общественности стало обсуждение проблем, остро проявившихся в ходе этих событий, и недостатков в принципах формирования и управления вооруженными силами: плохая экипировка, недостаточное оснащение войск современными средствами связи и т.д. Эти проблемы, как и вопросы обеспечения национальной безопасности с учетом разнообразных рисков и угроз, возникающих в современном мире, невозможно эффективно решать без всестороннего взаимодействия государства и гражданского общества, в частности без развития системы гражданского (общественного) контроля над силовыми структурами. Оказание общественной помощи политическим институтам государства для повышения эффективности взаимодействия в интересах противодействия современным угрозам имеет жизненно важный и неотложный характер<sup>46</sup>.

Новый шаг вперед сделан в системе взаимоотношений общества и его силовой составляющей. Объектом гражданского (общественного) контроля стали не только вооруженные силы, воинские формирования и органы, но и система разработки, принятия и реализации важнейших военно-политических решений, в целом военная организация страны, обеспечение законности и соответствия ее деятельности Конституции Российской Федерации, федеральным законам. Сфера участия гражданских инициатив и некоммерческих объединений может и должна включать: научную и общественную экспертизу различных аспектов военной политики; организацию общественных дискуссий; исследования национальной безопасности и публичное обсуждение их результатов; обеспечение правовой и социальной защиты военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей; повышение безопасности военной службы; развитие демократических институтов в воинских коллективах; шефство над воинскими частями (кораблями); решение острых проблем оборонно-промышленного комплекса; военно-патриотическое воспитание молодежи, ее подготовку к военной службе.

Освещение августовских событий в большинстве зарубежных средств массовой информации со всей наглядностью продемонстрировало необходимость активной работы с зарубежными журналистами и присутствия в мировом информационном пространстве российских СМИ. Со всей очевидностью проявилась важность роли институтов гражданского общества в доведении непредвзятой информации до общественности зарубежных стран, далеко не всегда имеющей достаточно данных для адекватной оценки действий России.

<sup>46</sup> Материалы пленарного заседания Общественной палаты Российской Федерации по вопросу «О повышении роли общества в решении проблем» (Москва, 26.09.2008). М., 2008.



Про жизнь. Кустов Александр. Москва

Конфликт на Южном Кавказе наглядно продемонстрировал необходимость активного участия представительства российского гражданского общества на международной арене – в международных структурах и институтах. На передний план должна выйти общественная дипломатия, готовность российского гражданского общества участвовать в решении внешнеполитических задач. С помощью проектов в сфере общественной дипломатии необходимо оказывать содействие в формировании институтов гражданского общества в новых закавказских государствах, в налаживании и поддержании диалога с общественностью этих государств и Грузии, в формировании общественно-государственного партнерства при реализации гуманитарных, культурных задач в условиях вынужденно прерванных или «замороженных» отношений. Активизация усилий российского гражданского сообщества требуется в отстаивании позиций России в международных институтах, в преодолении тенденциозного отношения и политики двойных стандартов.

2008 г. войдет в учебники истории и как год глобального финансового кризиса. Начавшись в США, он поразил всю международную финансовую систему, привел к рецессии ведущих экономик, падению спроса и цен на нефть, металлы и другие важнейшие товары российского экспорта. Глобальный обвал фондовых рынков не обошел стороной и Россию, усилился отток валютных ресурсов из страны. Снижение темпов экономического роста, сокращение доходов бюджета ведет к нарастанию инфляции, росту цен и безработицы. Эти проблемы и их социальные последствия требуют активного участия институтов гражданского общества в их разрешении.

Финансовый кризис поставил вопрос о том, возможно ли достижение целей Концепции долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 г., утвержденной летом 2008 г. В первой половине 2008 г. Общественная палата стала инициатором и одной из основных площадок широкого общественного обсуждения основных положений проекта этой Концепции. В ходе дискуссий неоднократно отмечалась необходимость более тщательного построения механизмов развития с учетом возможных изменений мировой экономической конъюнктуры. Сложившаяся к концу года ситуация со всей очевидностью подтверждает, что при неизменности стратегических ориентиров социально-экономического развития России, остаются более чем актуальными: общественно-государственное партнерство, диалог в вопросах выработки социально значимых решений, экономической политики.

Глобальный финансовый кризис оказывает серьезное воздействие на все гражданское общество. В связи с этим сегодня встала задача – организовать широкую содержательную общественную дискуссию о том, как государство совместно с гражданским обществом может минимизировать негативное воздействие кризисных явлений на граждан.

Экономика сегодня формирует рынок труда и состояние производительных сил в России, по-новому позиционирует роль профсоюзов в общественной жизни России, наполняет иным содержанием проблематику защиты прав трудящихся, заставляет создавать инструменты разрешения трудовых споров. Все эти вопросы постоянно должны быть в фокусе внимания институтов российского гражданского общества. Трудовые отношения в целом ряде системообразующих отраслей находились на грани конфликта. По данным общественных организаций, более тысячи забастовок на предприятиях страны прошли в течение года – забастовок, так и не попавших в официальную статистику из-за особенностей российского законодательства. Так, забастовка машинистов электропоездов в Москве не была признана судом законной. В то же время в результате забастовки рабочих во Всеволожске дирекция автомобильного завода «Форд» пошла рабочим на уступки.

Начиная с ноября в России были организованы акции протеста автомобилистов против повышения таможенных пошлин на иномарки и запчасти к ним. В то же время в ряде центров автомобильной промышленности при поддержке партии «Единая Россия» и Федерации независимых профсоюзов прошли митинги в защиту российского автопрома<sup>47</sup>.

Протесты граждан были обусловлены и ростом цен: так, акции против высоких цен на бензин прокатились летом и осенью 2008 г. практически по всей стране. Правительство России обязало антимонопольную службу всерьез заняться теми топливными компаниями, которые наживались на горючем. В результате в октябре-ноябре цены были существенно скорректированы, бензин стал на полтора-два рубля дешевле, чем летом.

Эти и подобные им акции, проходившие на протяжении 2008 г. и имевшие локальный характер, доказали: граждане склонны активно выступать в защиту собственных, прежде всего имущественных прав. Именно нарушение прав больших групп людей – работников, собственников или лиц, нуждающихся в государственной поддержке, – приводит к забастовкам, пикетам, мобилизации граждан, прежде всего через Интернет.

Одной из наиболее актуальных тем в 2008 г. стала борьба с коррупцией, о необходимости которой неоднократно заявлялось с самых высоких трибун. Представители общественных организаций признавали в ходе многочисленных публичных дискуссий, что «коррупция в России не правонарушение, а система социальных отношений». Не только государство, но и общество остается пронизанным коррупционными связями. В конце 2008 г. в Государственной Думе рассматривался целый пакет антикоррупционных законов, который вряд ли удастся реализовать без широкой поддержки граждан.

Президент в своем послании Федеральному Собранию отметил, что самодостаточный, закрытый для общества, самовоспроизводящийся государственный аппарат несет в себе риски развития коррупции, которая делает государство архаичным, косным и ма-

47 Газета «Коммерсантъ» № 213/П (4030) от 24.11.2008.

лозффективным<sup>48</sup>. Гражданское общество может и должно принимать активное участие в борьбе со взяточничеством. Если государству надлежит принимать и реализовывать необходимые законодательные, политические, административные решения, то гражданское общество должно поставить перед собой цель формировать антикоррупционные фон и культуру, соответствующую «общественную атмосферу» нетерпимости к проявлениям коррупции.

Зрелость гражданского общества в России обусловлена и тем, насколько его структуры в состоянии противостоять развитию ксенофобии и нацистских проявлений в обществе, в том числе и на почве роста антимигрантских настроений.

На протяжении последних лет наблюдается неуклонный рост преступлений экстремистской направленности. Если в 2004 г. было возбуждено 139 уголовных дел по преступлениям в сфере межнациональных отношений, в 2005 г. – 152, в 2006 г. – 263, в 2007 г. – 356, то в 2008 г. зарегистрировано уже более 400 преступлений экстремистской направленности. В 2008 г. произошло 256 нападений на почве ксенофобии, в результате 113 человек погибли и 344 пострадали. Наблюдается не просто рост количества нападений, но и увеличивается жестокость преступлений. Их совершают хорошо организованные и подготовленные группы радикальных националистов. В городах появляются сплоченные банды скинхедов. Нередко убийства совершаются с особой жестокостью: жертвы нападений националистических группировок погибают от множественных ранений. Кроме того, если еще недавно такого рода преступления в основном были характерны для мегаполисов, то теперь они распространились и в малых городах. Общество и государство в России пока не могут предложить адекватные ответы на вызовы радикального национализма. Нетерпимость и экстремизм являются одними из основных препятствий на пути достижения гражданского согласия и мира, поддержания демократических порядков в России.

Регулирование миграционных потоков должно учитывать национальные интересы России и изменения международной конъюнктуры. Вместе с тем в задачи гражданского общества входит защита прав и интересов не только граждан своей страны, но и законопослушных иностранных граждан, прибывших работать и легально находящимся в России.

Совершенствование законодательства в этой сфере привело к существенному оздоровлению переселенческой политики нашего государства, по данным статистики, в 2007 г. в четыре раза стало больше легальных мигрантов – 2 млн 156 тыс. человек, чем их было в 2006 г. Благодаря изменившимся правовым нормам сотни тысяч людей получили статус легально пребывающих на нашей территории работников. В результате значительно сократилось количество выдворенных нелегалов: в 2007 г. за пределы нашей страны было депортировано 28 тыс. мигрантов. В 2006 г. эта цифра была вдвое больше. Такая положительная тенденция сохранилась и в 2008 г. Однако теневой сектор труда остается по-прежнему огромным: по оценкам экспертов, нелегалов в России – около 15 млн человек. За этой цифрой – целый комплекс социальных проблем: состояние здоровья людей, фактически отрезанных от всякой медицинской помощи, использование в России рабского труда, рост правонарушений.

В регионах в течение 2008 г. ситуация с правонарушениями среди мигрантов складывалась следующим образом: так, если в Тюменской области они составляли 6% общего числа, то в Свердловской области – всего лишь 0,7% всех зафиксированных преступлений. Вдвое по сравнению с 2007 г. сократилось количество правонарушений мигрантов в Нижегородской области. Однако преступления, совершенные приезжими, оставались постоянной темой публикаций в средствах массовой информации, использовались радикальными движениями и организациями для пропаганды своих экстремистских взглядов, обоснования ксенофобии, проведения массовых митингов и иных акций протеста.

48 [http://www.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349\\_type63372type63374type63381type82634\\_208749.shtm](http://www.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374type63381type82634_208749.shtm)





Третий мир. Каган Александр. Москва

Активно тема миграции стала обсуждаться в условиях финансового кризиса: речь шла о том, что «мигранты отнимают рабочие места у российских граждан». Потребовались многочисленные разъяснения представителей органов государственной власти, чтобы доказать: дело обстоит не так, как радикалы его пытаются представить общественности, что мигранты заняты на тех производствах, куда отказываются пойти россияне.

В целом вопрос миграции стал тем фоном, который выявил серьезную социальную проблему: в общественную жизнь и политику идет новое поколение. Поколение россиян, рожденных в конце 1980-х – начале 1990-х гг., детство которых пришлось на годы тяжелого экономического кризиса, смены мировоззренческих позиций, кто не обрел под ногами твердой почвы нравственных убеждений, осознания солидарности с государством. Это многочисленное поколение, выросшее в годы ломки системы образования, доминирования телевизионных «антипримеров», легко воспринимает призывы экстремизма и объединяется под лозунгами радикалов. Работа с молодежью – важнейшая задача для ближайших лет, реализация которой должна сопровождаться увеличением количества возможностей по самореализации в обществе тем, кто недополучил внимания от этого общества и собственной семьи, кто не имеет соответствующей нынешней экономике профессии, кто лишен достойного рабочего места, благодаря которому может чувствовать себя нужным и полезным России.

Именно поэтому в 2008 г. все больше организаций и общественных деятелей вели речь о духовно-нравственном возрождении страны, об ответственности государства за информационную политику, проводимую на телевидении, за создание системы поддержки семьи и детей, за воспитание стремления к здоровому образу жизни, честному труду, к сохранению и развитию исторического наследия. Этому в значительной степени способствовали

мероприятия в рамках Года семьи, провозглашенного в России в 2008 г. В частности, на уровне и регионов, и муниципальных образований введены новые формы поощрения многодетных родителей, крепких супружеских союзов.

Особую роль в этой проблематике играют средства массовой информации. И хотя законопроект о недопущении упоминаний национальности преступников и подозреваемых лиц был отклонен Госдумой под предлогом защиты свободы слова, это обстоятельство не снимает с российских СМИ профессиональной ответственности за содержание публикаций.

В настоящее время в России существуют две основные группы СМИ: так называемые коммерческие медиапредприятия, ориентированные на извлечение прибыли, и средства государственной информации, главной задачей которых является обеспечение государственного влияния на общественное мнение и стереотипы поведения населения. Кроме того, есть третья группа – СМИ, которые позиционируют себя как общественный институт, защищающий интересы общества от власти и капитала, но их доля в общем количестве средств массовой информации незначительна.

Предельно упрощая, можно сказать, что первая группа зависит в основном от интересов аудитории и рекламодателей; вторая – от позиции государства, а третья – от финансовых и иных возможностей гражданского общества.

Что касается первой группы, то, по результатам исследований за последние десять лет, у нее есть благоприятные возможности для развития. Рынок рекламы растет высокими темпами, непритязательная массовая аудитория с удовольствием поглощает контент не очень высокого качества. Как сказано в докладе Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям «Российский рынок периодической печати»: «в 2007 г. российский рынок печатных средств массовой информации продемонстрировал хорошую динамику развития и качественные изменения, свидетельствующие о дальнейшем превращении газетно-журнальной индустрии страны в эффективный бизнес, чему в решающей степени способствовала общая благоприятная экономическая ситуация в Российской Федерации. Выросли инвестиции в СМИ, капитализация медийных компаний, их доходы от рекламы и реализации тиражей»<sup>49</sup>.

В том же документе указывается: «российский рынок периодики демонстрирует немало позитивных перемен. Издатели массово переходят на новые бизнес-модели, технологии и форматы, радикально модернизируют работу редакций, в корне пересматривают маркетинговую политику, понимая, что без всего этого невозможно адаптировать традиционный издательский бизнес к новым условиям цифровой медиасреды, выстроить эффективные отношения с читателями и рекламными клиентами, правильно позиционировать себя на фоне телевидения, радио, Интернета и стремительно растущих «новых медиа», что, собственно, и позволяет ведущим издательским домам России, несмотря на сокращение у многих из них совокупной аудитории одного выпуска изданий, не только сохранять, но и успешно наращивать свои финансовые и рекламные показатели».

Аналогичные процессы идут на коммерческом телевидении и радио.

Однако коммерциализация СМИ привела к тому, что многие из них перестали не только соответствовать своему информационному назначению, но и выполнять присущие им культурные, просветительские и другие функции. Стремясь удовлетворить запросы своей аудитории (интерпретируемые определенным образом), коммерческие СМИ освещают бытовые вопросы, пропагандируют потребительский образ жизни, развлекают. В так понимаемую систему информационных потребностей массовой аудитории плохо вписывается проблематика гражданского общества. Поэтому коммерческие СМИ интересуются данными

<sup>49</sup> В силу благоприятного экономического климата и коммерческой привлекательности вложений практически в любые медийные активы инвестиционная активность на российском рынке СМИ в 2008 г. оставалась высокой. Эксперты считают, что участники этого рынка главным образом в процессе слияний и поглощений перекрыли показатели 2007 г. и инвестировали в него не менее 95–96 млрд руб. против 55–60 млрд руб. в 2006 г.

проблемами ровно в той степени, в какой это необходимо для привлечения и удержания внимания массовой аудитории, а значит, для увеличения доходов от рекламы. Кроме того, гражданское общество дает мало информационных поводов, которые могут заинтересовать коммерческие СМИ и их аудиторию<sup>50</sup>.

Характеризуя динамику развития государственных и прогосударственных СМИ, можно констатировать, что в настоящее время учредителями большинства региональных и до 80% муниципальных газет России являются органы государственной и муниципальной власти, что отражается и на редакционной политике этих изданий, и на их независимости, поскольку, так или иначе, все они субсидируются из средств региональных и местных бюджетов.

Так, в бюджете Москвы на 2008 г. было заложено 4,8 млрд руб. на текущее содержание городского телевидения и 697 млн руб. на городскую периодическую печать. Бюджетом Республики Татарстан на финансирование СМИ в 2008 г. предусмотрено 3,4 млрд руб., в том числе периодической печати – 630 млн руб. В бюджете Республики Башкортостан на поддержку СМИ в 2008 г. выделен 1 млрд руб. Об объемах государственного финансирования федеральных СМИ остается только догадываться, потому что помимо прямого финансирования (гранты, проекты, конкурсы и пр.) для управления СМИ. В любом случае это десятки миллиардов рублей.

За такую поддержку СМИ будут размещать материалы, выражающие интересы и позицию органов власти, а проблемы гражданского общества будут интересовать государственные СМИ только в том случае, если о них говорит Президент или Премьер-министр.

В течение года продолжались дискуссии по вопросам места и роли средств массовой информации в России. Весной ряд международных организаций опубликовали данные о России: зарубежные эксперты включили нашу страну в десятку государств, в которых ущемляется свобода массовой информации, Россия, по их мнению, занимала 144-е место из 169. В октябре были обнародованы новые рейтинги, где России отвели 141-е место среди 173 обследованных стран<sup>51</sup>. Показательно, что российские граждане в целом согласны с такими оценками. Так, проведенный в середине года в Воронеже телефонный опрос показал, что жители города уверены: свобода СМИ есть в мире (26%), в определенной степени она существует и в России (16%), однако в Воронеже до нее еще очень далеко (только 8%).

Для ряда общественных организаций, а также Комиссии Общественной палаты РФ по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации это стало поводом для собственных «замеров» мнения граждан, определения подходов к тому, как улучшить положение дел в этой сфере. Широкий круг экспертов и социологических служб взялся за разработку «Индекса свободы слова в России». Было сделано важное предложение: оценивать работу региональных властей, губернаторов с учетом состояния СМИ, их доступа к источникам информации, участия в обсуждении острых социальных проблем.

К этим протестам присоединили свой голос и академики Российской академии наук, требовавшие отменить показ фильма о Нобелевском лауреате Л. Ландау, в котором смаковались подробности личной жизни физика. Однако руководство государственного телеканала проигнорировало требования общественности. Фильм был широко анонсирован и в назначенное время показан по Первому каналу.

<sup>50</sup> Довольно часто о гражданском обществе говорится в контексте сообщений о деятельности Общественной палаты РФ. Что касается других информационных поводов, то они связаны преимущественно с благотворительной деятельностью: открытие общественного благотворительного фонда, отправка гуманитарной помощи, организация бесплатного похода в музей для детей интерната и т.д.

<sup>51</sup> См.: Reporters Without Borders Press Freedom Index 2008. [http://www.rsf.org/article.php3?id\\_article=29031](http://www.rsf.org/article.php3?id_article=29031)

Для России 2008 г. это оставалось более чем актуальным. На протяжении всего года отдельные субъекты Российской Федерации упоминались в новостях не потому, что добились особых успехов в экономике или социальной сфере, а потому, что преследовали журналистов за материалы об их недостатках. Так, в марте депутаты Народного собрания Ингушетии опубликовали обращение к главам обеих палат федерального парламента, директору ФСБ, Генеральному прокурору Российской Федерации и главе МВД России, в котором обвиняли РЕН ТВ «в предвзятом освещении событий в республике», требовали запретить доступ журналистов телеканала на территорию Ингушетии. Как известно, позже был убит редактор оппозиционного интернет-сайта. В октябре полномочия Президента Ингушетии были досрочно прекращены.

Однако в России и у читателей, и у зрителей накопилось к 2008 г. немало претензий к средствам массовой информации. Впервые прозвучал и нашел широкий отклик лозунг: «Я не смотрю телевизор».

Еще большее возмущение вызывала постоянная эксплуатация тем насилия и секса. Известные общественные деятели выступали против подобной информационной политики.

Острая общественная дискуссия развернулась вокруг частного телеканала «2x2», специализирующегося на показе мультфильмов, содержащих, по мнению ряда религиозных и общественных организаций, пропаганду секса и насилия, оскорбляющих чувства верующих. С одной стороны, с призывом запретить вещание канала выступили религиозные деятели, специалисты по проблемам средств массовой информации, родительские объединения, обычные телезрители. С другой стороны, акции в поддержку канала, в том числе и уличные пикеты, сопровождались выступлениями ряда влиятельных общественных объединений в его защиту. Канал остался в эфире, однако в его вещательной политике заметны изменения.

По свидетельству руководителей федеральных министерств, отвечающих за регулирование отношений в этой сфере, около 2/3 всех обращений, поступивших от граждан в 2007 – начале 2008 г., содержали требования «прекратить беспредел» на телевидении.

Все эти сложные и противоречивые процессы шли параллельно с продолжающимся в нашей стране, как и во всем мире, активным развитием Интернета. К концу 2008 г. количество пользователей Всемирной сети в России превысило 40 млн человек. По прогнозам, через четыре года более 40% населения будет подключено к Интернету. В виртуальное пространство перемещается и гражданская активность: на фоне неудовлетворенного телевидением интереса к новостям и познавательным программам там формируются новые содержательные ресурсы, действуют общественные организации, этнокультурные общества, научные и иные корпоративные союзы. Однако эту среду активно осваивают и экстремисты. Все перечисленные процессы выносят на повестку дня необходимость выработки новых подходов к вопросам гражданского контроля и мониторинга медиaprостранства.

В 2008 г. российское гражданское общество продемонстрировало способность активно, консолидированно реагировать на различные резонансные события. В поле зрения общественности попадали отдельные судьбы и проблемы, особенно когда речь шла о защите прав человека. Так, были опубликованы десятки материалов в защиту жительницы Великого Новгорода Антонины Мартыновой, обвинявшейся в покушении на убийство своей малолетней дочери; юриста ЮКОСа Светланы Бахминой, отбывавшей уголовное наказание; как и бывшего вице-президента ЮКОСа Василия Алексаняна, также отбывающего наказание и страдающего рядом тяжелых заболеваний. Внимание общественности было привлечено к ситуации вокруг районной больницы в г. Тарусе Калужской области, где силами местных врачей и спонсоров создано кардиотерапевтическое отделение, что вызвало нездоровую реакцию со стороны районного медицинского начальства. Административный прессинг с применением угроз уголовного преследования в адрес главного

врача клиники прекратился лишь после громких протестов общественности и выхода информации в новостных выпусках на федеральных телеканалах.

В то же время инициативы, не получившие широкого освещения в прессе, нацеленные на использование ресурсов гражданской активности для кардинального улучшения пенитенциарной системы страны, ждут пока своей реализации. В соответствии с принятым Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»<sup>52</sup>, в конце 2008 г. созданы наблюдательные комиссии, которые будут отстаивать права граждан независимо от ведомственной принадлежности места принудительного содержания.

### Часть 3.

## Основные тенденции развития гражданского общества

- Тенденция 1. Усиление активности и влияния государства в разных сферах гражданского общества
- Тенденция 2. Развитие диалога государства и институтов гражданского общества в рамках законотворческого процесса
- Тенденция 3. Системное развитие благотворительности
- Тенденция 4. Усиление личной активности граждан в общественной жизни
- Тенденция 5. Развитие профессионализма НКО при общем уменьшении их количества



<sup>52</sup> СЗ РФ 16.06.2008, № 24, ст. 2789.



## Часть 3. Основные тенденции развития гражданского общества



Не дадим разрушить сквер. Ануфриков Андрей. Брянск

Определение тенденций развития гражданского общества в России является одной из важнейших задач на современном этапе. С одной стороны, развитие гражданского общества представляется темой, простой и доступной для обсуждения всеми заинтересованными сторонами, даже без специальной подготовки. С другой стороны, объективные данные, в том числе статистические и эмпирические, об этой сфере стали доступны лишь в последние несколько лет. Хотя не все исследования сравнимы между собой и не охватывают все стороны развития гражданского общества, тем не менее на их основе и на базе экспертных оценок можно выявить изменения, в том числе системные, и сделать некоторые прогнозы.

Важность явного оформления тенденций именно сегодня связана с тем, что гражданское общество и его юридически оформленная часть – организации третьего сектора – играют все большую роль в жизни страны. Появление проектов государственных концепций в разных сферах социальной жизни – молодежной политике, образовании, благотворительной деятельности и добровольчестве – требует понимания направлений развития гражданского общества.

Предлагаемый вниманию общественности раздел ежегодного Доклада Общественной палаты РФ позволит привлечь внимание экспертной среды и общества в целом к данному вопросу и начать более широкую дискуссию по этому вопросу.

Для выявления основных тенденций использовались методы экспертных оценок, широко велась профессиональная и общественная дискуссия. В результате рассмотрения тематических разработок, обсуждения полученных выводов и голосования, при котором цена голоса зависит от уровня знаний и специализации эксперта, было выявлено, что развитие гражданского общества характеризуется следующим:

- усилением активности и влияния государства в разных сферах гражданского общества;
- развитием диалога государства и институтов гражданского общества в рамках законотворческого процесса;
- системным развитием благотворительности;
- усилением личной активности граждан в общественной жизни;
- развитием профессионализма НКО при общем снижении их количества.

Это не единственные тенденции, которые характеризуют современный вектор развития гражданского общества. Основанием для отнесения вышеперечисленных тенденций к числу основных являются продолжительность, сила и всеобщность их проявления в различных элементах системы гражданского общества. Кроме того, по оценкам экспертов, именно эти тенденции будут доминирующими в ближайшие годы.

Интерес к гражданскому обществу и отдельным его составляющим в настоящий момент проявляют различные круги – власть, бизнес, средства массовой информации, научные и экспертные сообщества, некоммерческие общественные организации. Все они оказывают значительное, иногда прямо противоположное воздействие на развитие гражданского общества и отдельные его элементы. В науке и на практике понятие гражданского общества многозначно. В результате описанные тенденции сформировались в сложных условиях, и существуют примеры, подтверждающие как саму тенденцию, так и исключения из правила.

Большинство выделенных тенденций можно считать положительными, способствующими развитию гражданского общества, их сохранение и развитие будут зависеть как от деятельности гражданских организаций, так и от позиции других заинтересованных сторон и их взаимодействия.

### Тенденция 1. Усиление активности и влияния государства в разных сферах гражданского общества

Начиная с первого гражданского форума 2001 г., отношение государства к гражданскому обществу стало изменяться. Именно с этого момента нерегулярные и низко результативные контакты между представителями некоммерческих организаций и чиновников переросли во взаимодействие, изменилось содержание этого взаимодействия и количество участвующих в нем чиновников. Сегодня фактически все вопросы, относящиеся к гражданскому обществу, – местное самоуправление, средства массовой информации, образование, культура и т.д. – привлекают внимание государства.

В первые годы XXI в. роль государства в жизни гражданского общества выражалась в его заинтересованном изучении. Поэтому наиболее типичным проявлением государственной позиции в отношениях с гражданским обществом была организация различных экспертных советов при министерствах и ведомствах, трехсторонних форумов и конкурсов социальных и культурных проектов. Данные, условно равноправные, форматы взаимодействия сохранились и до нынешнего дня, однако не они определяют современную тенденцию, оставаясь скорее формальным механизмом взаимодействия государства и гражданского общества.

Главной целью государственной политики в отношениях с гражданским обществом сегодня является попытка установить контроль за деятельностью негосударственных институтов. Такая политика проявляется в периодическом изменении законодательства, в создании и поддержке органов, фактически представляющих интересы гражданского общества, цензуре СМИ, а также в выборе социальных приоритетов.

Законодательство в отношении некоммерческих и общественных организаций за последние несколько лет менялось довольно часто и значительно. Цель реформ – установить контроль за деятельностью НКО, а потому регулирование коснулось прежде всего таких функций, как регистрация и отчетность негосударственных организаций. Однако исполнение законодательных новелл столкнулось с рядом сложностей, в том числе нехваткой чиновников и их неподготовленностью к работе с большим числом НКО, а также плохо продуманной и реализованной информационной компонентой. Поэтому результаты реформы были неоднозначны. С одной стороны, удалось наконец определить точное число НКО в России и закрыть формально существующие организации. С другой стороны, большое количество небольших организаций столкнулось со сложностями при сдаче отчетности или внесении изменений в свои уставные документы. Другой важный элемент изменений в законодательстве был направлен на донорские организации, прежде всего иностранные. Введение списков доноров при непрозрачных процедурах и контроль за НКО, получающими иностранные средства (особенно в регионах), приведут не столько к снижению объемов иностранного финансирования, сколько к ухудшению отношения международного сообщества к России.

Значительно более активную роль государство сыграло в развитии местного самоуправления (МСУ). При формировании структуры органов МСУ с начала реформы сохраняется давление региональных властей, направленное на усиление подотчетности исполнительной ветви муниципальной власти. В частности, проявляется подобное влияние в отставке ряда неугодных муниципальных руководителей, а также низком интересе граждан к участию в формировании органов МСУ.

Кроме того, усиление позиции государства в отношении гражданского общества проявляется в увеличении государственного финансирования социальной и общественной сфер. Хотя в целом это можно считать положительным явлением, свидетельствующим о понимании государством важности данных сфер, однако методы распределения средств, особенно в адрес некоммерческих организаций, вызывают много вопросов. До первых грантовых конкурсов на федеральном уровне подобная практика была распространена в регионах. Местные власти активно используют практику муниципальных грантов и социального заказа как важных методов финансирования социальной сферы с привлечением негосударственных некоммерческих организаций в качестве благополучателей в Перми, Самарской области, Нижнем Новгороде, Новосибирске, Красноярске, Санкт-Петербурге. В этих и ряде других регионов некоммерческие организации стали равноправными партнерами государства в осуществлении социальной политики, а в других – ситуация сходна с ситуацией на федеральном уровне.

В целом, по оценкам экспертов, усиление роли государства в развитии гражданского общества можно считать скорее негативной тенденцией, чем позитивной, хотя в краткосрочном плане подобная позиция может иметь и положительные последствия. Негативный характер связан с тем, что гражданское общество по своей природе является независимой от государства системой, связанной с интересами и возможностями граждан, а потому контроль и усиленное регулирование данной сферы недопустимо. К положительным результатам в краткосрочной перспективе можно отнести появление гражданской тематики в жизни общества, а также дополнительных средств, доступных для общественных организаций.

16 октября 2006 г. Президент Татарстана Минтимер Шаймиев, выступая на форуме «Общество – власть – бизнес: объединение усилий в развитии благотворительной деятельности», проходящего в рамках Года благотворительности, объявил 2007 г. Годом благотворительности в Татарстане. С этого шага началась разработка и реализация долгосрочной политики в области благотворительности в республике, направленной на развитие системы благотворительности.

Результатами государственного подхода к благотворительности в Татарстане являются созданный и активно действующий Республиканский совет по вопросам благотворительной деятельности, который возглавляет президент Республики, а также около 100 советов, созданных при муниципальных органах власти на территории Республики. По инициативе и при поддержке такого Совета только в городе Набережные Челны за 2007 г. более 22 тыс. городских предприятий и частных предпринимателей приняли участие в благотворительном марафоне, а заявленная сумма пожертвований превысила 219 млн руб.

В ближайшие несколько лет государство будет укреплять свое влияние и расширять контроль за развитием гражданского общества и отдельных его институтов. Экономический кризис может оказать значительное воздействие на доступность финансовых и других ресурсов для общественных и некоммерческих организаций, а потому поддержка государства будет востребована и организациями, и гражданами.

Снизить негативные последствия такого воздействия можно при помощи публичного диалога между государством и представителями гражданского общества, а также более активной позиции других сторон, заинтересованных в развитии гражданского общества в стране.

## Тенденция 2. Развитие диалога государства и институтов гражданского общества в рамках законодотворческого процесса

Можно считать, что некоммерческие организации принимали участие в законотворческом процессе с начала перестройки. Безусловно, речь при этом идет об экспертных институтах или объединениях предпринимателей (Российский союз промышленников и предпринимателей, Ассоциация российских банков и др.), хотя уже в середине девяностых годов гражданские общественные организации также принимали участие в подго-

товке первых законов об НКО и благотворительности. Началом серьезного участия традиционных некоммерческих организаций в законотворческом процессе можно считать работу по созданию среднесрочной стратегии развития России.

Поскольку НКО не наделены правом законодательной инициативы, то основным форматом их участия в законотворческом процессе является общественная экспертиза законопроектов. Она осуществляется через экспертные советы при министерствах и ведомствах, а также при комитетах Государственной Думы и Совета Федерации путем участия в общественных слушаниях, особенно мероприятиях Общественной палаты РФ. За последние годы названные формы взаимодействия государства и гражданского общества стали весьма действенными.

Именно по инициативе Общественной палаты Российской Федерации НКО получили возможность провести экспертизу законопроектов: по традиционным социальным вопросам; о внесении поправок в Гражданский, Лесной и Земельный кодексы; по борьбе с коррупцией и экстремизмом и многих других. Обсуждению Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. Общественная палата посвятила пленарное заседание, в котором приняла участие министр экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллина.

Наиболее ярким примером сотрудничества государственных ведомств и представителей общественных организаций является работа над проектом Концепции содействия развитию благотворительной и добровольческой деятельности в Российской Федерации.



Его разработка ведется Минэкономразвития России в соответствии с Планом действий Правительства на 2008 г. В работе над проектом Концепции активное участие принимают эксперты Комиссии Общественной палаты РФ по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства об НКО, Форума Доноров, филиала Международного центра некоммерческого права в Российской Федерации, широкого круга добровольческих и благотворительных организаций.

Цель этой работы – сформировать стратегию взаимодействия всех заинтересованных сторон в развитии российской благотворительности и определить первоочередные меры в законодательной и правоприменительной сфере для реализации Концепции.

Процесс разработки Концепции является беспрецедентным по степени охвата мнений экспертов гражданского общества. Так, в рабочую группу Минэкономразвития России вошли более 30 экспертов НКО. Обсуждение проекта Концепции состоялось на II Всероссийском форуме «Благотворительность в России: проблемы и перспективы развития» с участием представителей федеральных и региональных НКО, частных компаний и органов власти.

В декабре 2008 г. проект Концепции представлен на рассмотрение Правительства Российской Федерации.

Создание общественных советов при органах власти прямо предусмотрено законодательством, а потому дает возможность эффективно использовать потенциал сотрудничества между государством, НКО и лидерами гражданского общества. Интересно, что первые общественные советы были созданы не при «гуманитарных» министерствах (культуры, образования, социального развития), а при министерствах обороны, охраны окружающей среды и природных ресурсов. Деятельность общественных советов пока во многом несовершенна, но представителям гражданского общества необходимо иметь в виду подобный канал сотрудничества и со своей стороны вести работу с экспертами, работающими в данных советах, обеспечивать обратную связь. Практика создания общественных советов распространена на уровне регионов. Например, существует совет по образованию в Администрации Иркутской области и совет по благотворительности при Правительстве Самарской области.

На региональном уровне представители гражданского общества имеют больше шансов повлиять на законодательство, включая подготовку комплексных стратегий развития регионов. Однако в последнее время на местах общественные слушания менее распространены, чем на федеральном уровне.

В целом привлечение представителей гражданского общества к обсуждению законодательных инициатив можно считать положительной тенденцией. Однако кроме создания механизмов подобного диалога необходимо уделять внимание их эффективности. Так, качество диалога зависит не только от доброй воли сторон, но также от уровня экспертов, участвующих в нем, и степени доверия сообщества этим экспертам. Поэтому порядок формирования и ротации членов общественных советов должен стать важным вопросом для обсуждения на советах и в экспертном сообществе. Другой важный вопрос, на который необходимо обратить внимание в дальнейшем, – это использование в работе решений и рекомендаций, которые предлагаются общественным советам и являются результатами общественных слушаний.

По оценкам экспертов, участие представителей гражданского общества в законотворчестве в будущем может как остаться на существующем уровне, так и снизиться. Снижение взаимодействия может стать результатом более жесткой регулирующей политики государства в период кризиса, когда решения будут приниматься без учета мнения общества. При этом именно обращение к гражданской экспертизе и продолжение диалога с гражданским обществом смогут обеспечить поддержку государству в сложной экономической ситуации.

Изучив опыт регионов по развитию правовой базы, регулирующей взаимодействие органов государственной власти с общественными/некоммерческими организациями, сотрудники Нижегородской ассоциации неправительственных некоммерческих организаций «Служение» предложили Администрации Нижегородской области разработать законопроект, регулирующий выделение бюджетных средств на поддержку НКО и другие аспекты взаимодействия органов государственной власти и НКО. Предложение получило одобрение Председателя Законодательного Собрания Нижегородской области (ЗСНО) В.Н. Лунина.

С августа 2007 по февраль 2008 г. проходили различные консультации и дискуссии по тексту законопроекта. Законопроект обсуждался как на территории некоммерческих организаций – в рамках Клуба лидеров НКО Нижегородской области, так и в помещениях органов власти – в ходе заседания Комитета по информатизации, работе с общественными организациями и СМИ ЗСНО.

Разработанный и согласованный сторонами законопроект принят Законодательным Собранием Нижегородской области.

### Тенденция 3. Системное развитие благотворительности

Благотворительность возродилась в России с началом перестройки. Первыми активными участниками были вновь созданные некоммерческие организации и иностранные доноры, предоставлявшие не только финансовую, но и методическую помощь и ресурсы, необходимые для развития гражданских организаций. С тех пор благотворительность значительно изменилась и сегодня во многом соответствует принятым международным подходам, формам и методам, которые постепенно закрепляются и в российском законодательстве.

По результатам многочисленных исследований, проведенных за последние годы, количество участников благотворительного рынка и объем средств, выделяемых различными группами благотворителей, возрастает. Так, по оценкам экспертов, число частных и корпоративных фондов в России достигло 100, фондов местных сообществ – превышает 20, а за два года после вступления в действие закона о целевом капитале зарегистрировано более 30 подобных фондов. Что касается объема средств, то, по данным Форума Доноров, первая десятка компаний, участвующих в конкурсе «Корпоративный донор России», в 2006 г. выделила на различные благотворительные и социальные проекты 5,7 млрд руб., а в 2007 г. – 13,8 млрд руб., при этом число участников конкурса удвоилось, а количество проектов, представленных на рассмотрение жюри, фактически утроилось.

Рост количества организаций и финансовых показателей их деятельности – лишь одно из проявлений уровня развития благотворительности. Главной отличительной чертой современного этапа можно считать систематичность данного явления. Фактически происходит переход от хаотичной раздачи средств и затыкания наиболее проблемных дыр к технологичной, даже прагматичной благотворительной деятельности. Последние три-четыре года показали, что системные подходы к организации грантовых конкурсов, созданию частных и корпоративных фондов, подготовке социальной отчетности компаний стали частью общепринятой практики. Характерным также является распространение таких терминов, как «социальное инвестирование» и «развитие социального капитала», вместо традиционного понятия «благотворительность». В благотворительных организациях, как и в бизнес-секторе, происходит отработка технологических цепочек взаимодействия между собой и с другими заинтересованными сторонами, делегирование полномочий и консолидация усилий. Важным становится стратегическое планирование, обучение персонала, мониторинг, оценка ситуации и результатов. За основу берется столетний опыт зарубежных стран и десятилетний российский.



Наиболее ярко тенденция проявляется на примере структуризации благотворительной деятельности организаций. За последние два-три года крупные компании, которые участвуют в благотворительности продолжительное время, разграничивают корпоративную и личную благотворительность владельцев. Это разделение происходит как на уровне определения целей благотворительной деятельности, так и на организационном и финансовом уровнях. Одновременно увеличение числа проектов, в которых участвуют сотрудники компаний, говорит о четком понимании роли благотворительности в развитии бизнеса. Безусловно, систематизация благотворительной деятельности является позитивной тенденцией. Появление альтернативных государству дополнительных долгосрочных источников финансирования важных социальных и общественных проектов позволит решить множество проблем и будет способствовать развитию страны в целом.

Однако дальнейший рост организованной благотворительности в условиях кризиса будет достаточно уязвим. Многие компании, являющиеся главными участниками данной деятельности, в условиях кризиса снизят объемы предоставляемых средств, а также могут изменить фокус деятельности – с проектов развития на принятие неотложных мер. В этой связи, по мнению экспертов, принципиально важным является как самосохранение созданных благотворительных структур, так и поддержка других элементов инфраструктуры благотворительности может информационная кампания, направленная как на государство, которое стремится к регулированию всех финансовых потоков в условиях кризиса, так и на граждан и общественные организации, желающих получить поддержку из всех возможных источников.

Возможность создания целевых капиталов (эндаументов) появилась после вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ. Введение данного понятия в российскую практику – значительный шаг вперед на пути институционализации благотворительного сектора, а также возможность для изменения отношения общества к целевым капиталам.

Эндаумент, кто бы его не создал: донор или некоммерческая организация, позволяет прежде всего обеспечить продолжительную поддержку выбранной социальной сферы. Больницы, университеты, музеи, театры и общества помощи инвалидам могут рассчитывать на источник постоянного финансирования. Этот источник не зависит от конъюнктуры рынка и моды на поддержку тех или иных видов деятельности, а уже точно привязан к определенной теме, для финансирования которой и создается.

Для организации-донора, выделяющей ресурсы на благотворительность, целевой капитал позволит системно подойти к поддержке выбранной сферы. Он обеспечивает возможность объединить свои ресурсы с ресурсами других доноров и тем самым добиться большего результата.

Важно отметить, что введение понятия «эндаумент» в российское законодательство явилось примером системного подхода к развитию благотворительности: кроме «закона о целевом капитале» одновременно были внесены поправки в Налоговый кодекс и другие законодательные акты, а также разработан специальный план Минэкономразвития России, призванный оказать поддержку внедрению практики создания эндаументов.

#### Тенденция 4. Усиление личной активности граждан в общественной жизни

Активная общественная позиция граждан является залогом развития гражданского общества. Первый импульс активизация граждан получила в начале перестройки, следующий пик был связан с финансовым кризисом 1998 г. Последние годы экономический рост и сворачивание пространства публичной дискуссии привели к некоторому сни-



Пока внуки на лекциях. Джуженов Геннадий. Ярославль

жению внешних проявлений общественной активности. Более того, можно с уверенностью утверждать, что с точки зрения участия населения сферы гражданского общества существенно различаются. Так, хотя общественная активность в вопросах местного самоуправления была поддержана федеральным законом, но развивается недостаточно.

Наиболее значительной тенденцией на региональном уровне можно считать развитие модели фондов местных сообществ, предназначенных для вовлечения граждан в решение местных проблем. Выделим два основных проявления личной общественной активности граждан, ставшие особенно заметными в последние два-три года и доминировавшие в 2008 г. Первое – это действия, связанные с защитой собственных прав. Движения обманутых вкладчиков и соинвесторов, марши защитников автомобилей с правым рулем, протесты жителей против точечной застройки – вот лишь несколько наиболее ярких примеров таких действий. Широкое распространение данной формы общественной активности связано с угрозой, направленной на личные права или собственность граждан. Интересно, что кроме публичных выступлений в последние годы получила распространение практика обращения в суд. Один из последних примеров в данной сфере – это победа Натальи Присецкой над авиакомпанией S7, которая запретила перелет на борту самолета человеку, вынужденному использовать для передвижения инвалидную коляску.

Образовательные сообщества в Интернете начали формироваться с конца прошлого века, когда его стали осваивать пионеры информатизации, прежде всего учителя информатики и работники различных научно-методических структур. В первую очередь у них была прагматическая нацеленность на использование Всемирной сети как новой коммуникационной площадки и доступа к мировым образовательным ресурсам. Сетевые образовательные сообщества стали независимыми элементами гражданского общества, эффективно поддерживая диалог, обеспечивая взаимопомощь. Это явление охватывает как отдельных работников образования, так и организации, которые вынуждены учитывать открывающиеся возможности Интернета, а также органы власти, заинтересованные в мониторинге реальных настроений граждан в отношении к их работе. Несмотря на неформальный характер сообществ, они имеют жесткую структуру, заданную программной средой Интернета в целом и отдельных сайтов в частности. Действия внутри сообществ регулируются правилами, которые описаны и доступны всем пользователям сообщества. В сообществах присутствует регистрация, при этом приветствуется неанонимный характер участия. Модераторы сообществ не назначаются, а выходят из числа лидеров, которые поддерживают порядок обсуждений и размещения тех или иных материалов.

Наиболее крупные российские образовательные сообщества – «Сеть творческих учителей», в которую входят 32 550 зарегистрированных участников, 82 сетевых сообщества, 42 региональных раздела, 12 творческих групп; «Интернет-Педсовет», объединяющий 13 299 участников, «ИнтерГу.Ру» – 2 тыс. участников. Ежедневно сайты образовательных сообществ посещают в среднем 3 тыс. человек. При этом свои образовательные сообщества есть в социальных сетях, которые насчитывают миллионы членов, – «Одноклассники.ру», «Живой Журнал», «В контакте».

Сегодня в России 1 млн 500 тыс. учителей, а всероссийские профессиональные сетевые сообщества охватывают 3% этого числа. Вполне возможно, что проявится тенденция, когда виртуальные сообщества будут трансформироваться в реальные.

Другое проявление общественной активности граждан, значительно усилившееся по сравнению с описанным выше в последний год, – это участие граждан в благотворительности. Движения добровольцев, частные пожертвования организациям, в том числе через Интернет, появление организаций, созданных для работы с частными пожертвованиями, – лишь некоторые примеры подобной активности. Если еще несколько лет назад сбор подарков для детей из детского дома был ограничен кругом сотрудников или друзей, то в настоящий момент и компании, и средства массовой информации активно привлекают желающих и предлагают удобные форматы оформления пожертвований. Ряд банков уже включил в программное обеспечение банкоматов новую услугу: можно сделать пожертвование после совершения операций по банковской карте, правда, пока в адрес организаций, выбранных банками. Очень популярными стали акции экологов, которые предлагают почистить парк или изготовить кормушки на зиму для птиц. Число сторонников таких организаций, как Всемирный фонд дикой природы или Гринпис, за последние годы выросло в несколько раз. Наиболее активно обращения за помощью и призывы к проведению различных акций распространяются в Интернете, в том числе появился ряд социальных сообществ «Одноклассники.ру» и «В контакте».

Данная тенденция является, безусловно, позитивной. Вовлечение граждан в коммуникации, общественную деятельность и, в конце концов, в создание общественных объединений и участие в их работе должны стать одними из главных приоритетов гражданского общества России. Помощь в развитии данной тенденции способны оказать общественные организации; СМИ, которые могут распространять информацию о возможностях приложения своих усилий и об опыте такой работы; компании, поддерживающие добровольчество своих сотрудников, а также государство, разрабатывая соответствующее законодательство на федеральном и региональном уровнях.

Дальнейшее расширение участия населения в общественной жизни зависит, по мнению экспертов, не столько от самих граждан, сколько от внешних условий. Вероятнее всего, экономический кризис будет способствовать активизации позиции граждан по защите собственных прав. Поэтому работа организаций, оказывающих правовую помощь населению, а также правозащитных институтов в целом, может стать востребованной и получить поддержку населения. Одновременно во время кризиса возрастет необходимость взаимопомощи населения, но, скорее всего, будет использоваться не столько финансовая поддержка, сколько другие формы помощи. Поэтому потребуются усилия действующих НКО по организации такой взаимопомощи. Однако в условиях кризиса может быть реализован и другой сценарий.

Развитие форм гражданской активности в области благоустройства, решения социально-бытовых и жилищных проблем жителей повлечет за собой активизацию участия населения в местном самоуправлении и в конечном итоге станет стимулом к развитию гражданской активности в целом. Усилению данного тренда будет способствовать активная заинтересованность именно органов местного самоуправления.

Как показывает статистика, территориальное общественное самоуправление (ТОС) проявляется не повсеместно, наблюдаются отдельные островки активного развития (Костромская и Московская области в ЦФО, Архангельская область в СЗФО, Краснодарский край, Волгоградская и Ростовская области в ЮФО, Республика Марий Эл и Нижегородская область в ПФО, Томская область в СФО)<sup>53</sup>. Активно развивались ТОС в тех муниципальных образованиях, где органы местного самоуправления не рассматривали их как своих конкурентов.

Опросы глав муниципальных образований в рамках различных социологических исследований показали, что число ТОС все же понемногу растет.

В области самоорганизации граждан для решения бытовых и жилищно-коммунальных проблем важной формой являются также товарищества собственников жилья, организуемые на базе многоквартирных домов. В 2003 г. в России было зарегистрировано 7500 товариществ собственников жилья, в 2005 г. – 12 244, а в 2007 г. – уже 39 229. Источник: данные Росстата (2003–2004) и Института экономики города за 2003, 2007 гг. – Обзор состояния конкурентной среды на рынке услуг по управлению многоквартирными домами в городах. Пресс-служба ФАС 05.02.2008. Наибольшее число товариществ собственников жилья создано в крупных городах – Москве и Санкт-Петербурге, а также в Омске, Красноярске и Краснодаре (по данным Института экономики города).

## Тенденция 5. Развитие профессионализма НКО при общем уменьшении их количества

Одним из показателей уровня развития гражданского общества является число некоммерческих и общественных организаций разных типов. Этот фактор достаточное время был предметом гордости российского третьего сектора. Хотя официальных данных статистики не существовало, но по оценкам экспертов, число НКО, созданных за первые 10 лет с начала демократических преобразований в стране, достигло

600 тыс. Однако данная цифра была значительно скорректирована в 2006 г., когда НКО впервые сдали отчетность по новым правилам. И с тех пор уже по официальным данным число НКО уменьшается ежегодно.

<sup>53</sup> Анализ практики создания ТОС сделан на основании данных мониторинга реформы МСУ Минрегиона России. Данные представлены на 01.10.2007.



Снижение количества общественных организаций можно интерпретировать по-разному. С одной стороны, незначительное число инфраструктурных институтов говорит о слабом интересе граждан к организации собственной жизни и участию в жизни общественной. С другой стороны, существует ряд объективных факторов, препятствующих массовому вовлечению россиян в некоммерческую деятельность. Среди таких факторов, например, постоянная нехватка квалифицированных кадров и в бизнесе, и в государстве. Часть лидеров НКО сменили сектор в связи с новыми возможностями, которые открывались в иных сферах, другие – были вынуждены сменить работу, так как не смогли адаптироваться к новым экономическим условиям (необходимости привлекать средства бизнеса и активно сотрудничать с государством). НКО часто закрывались в результате ухода лидера.

Следующая распространенная причина – это нехватка инфраструктуры гражданского сектора с точки зрения обучения, передачи опыта от одних организаций другим, ограниченные возможности стажировки, в том числе и в других странах. В девяностые годы данной деятельностью занимались иностранные благотворительные организации, а также специально созданные ресурсные центры. Безусловно, в современном некоммерческом секторе существуют разнообразные курсы для сотрудников НКО, даже началось обсуждение по поводу создания образовательных стандартов для обучения менеджеров НКО. Число разнообразных конференций, профессиональных изданий и публикаций в Интернете несравнимо больше того, которое было доступно заинтересованным сторонам раньше. Увеличился их объем и улучшилось качество. Если раньше подобная поддержка носила системный характер, была распределена по регионам, то в настоящий момент такой подход только запланирован в рамках концепции развития благотворительности и добровольчества и будет являться прерогативой государства.

При этом говорить о том, что экспертный и профессиональный уровень общественных организаций снизился, будет некорректным. Более того, именно в последние годы профессионализм некоммерческих организаций стал заметным и был оценен заинтересованными сторонами. Можно выделить различные проявления данной тенденции, например возросшее качество экспертизы законопроектов, в работе над которыми принимали участие представители Общественной палаты РФ, а также умение отойти от узкосекторальных проблем – все это говорит в пользу гражданских организаций.

Другим важным подтверждением развития профессионализма сектора является совершенствование саморегулирования в НКО. Со времени первых этических кодексов, актуальных и сегодня, но появившихся еще в середине девяностых, до недавнего времени стандарты поведения и деятельности передавались от одних организаций к другим в ходе конференций и обучения. Ситуация стала изменяться с начала реформ законодательства в сфере НКО, когда государство предъявило повышенные требования по подотчетности НКО перед государством.

В целом данная тенденция носит скорее позитивный, чем негативный характер. Положительным также является и рост профессионализма в среде общественных организаций, и наличие профессионалов из числа НКО в других секторах, так как это уже вызывает повышенное внимание к экспертному потенциалу НКО и желание сотрудничать с ними. Кроме того, в связи с возможным увеличением числа граждан, которых привлекает общественная деятельность, именно профессиональная составляющая сектора позволит создать рабочие места, распространить культуру и правила НКО на новых коллег. По мнению экспертов, подобное развитие событий достаточно реалистично, так как в период кризиса многие граждане будут искать применение собственным знаниям и умениям, а профессионально организованные и стратегически действующие НКО смогут предложить интересные рабочие места. Однако в долгосрочной перспективе малое число пусть и высокопрофессиональных организаций не обеспечит развитие гражданского общества. Результатом подобной «маргинализации» может стать развитие параллельного третьего сектора либо по инициативе и поддержке власти, заинтересованной в «подконтрольном гражданском обществе», либо на базе неформальных социальных сетей и групп по интересам, образующихся по месту работы, месту жительства или в Интернете.



Танго в инвалидной коляске. Третьякова Юлия. Волоколамск



## Заключение

Более 50% россиян считают мировой финансовый кризис главным событием 2008 г.<sup>54</sup> Процессы, происходящие в экономике, и в последующем окажут влияние на состояние российского общества, будут задавать логику развития событий как внутри, так и за пределами нашей страны. В этих условиях насущной потребностью остается повышение уровня доверия между людьми, усиление гражданской солидарности для достижения общенациональных целей, укрепление институтов гражданского общества, поддержка социальной инициативы, формирование условий для развития свободных граждан свободной страны.

В 2008 г. степень общественной активности в России оставалась невысокой. Граждане слабо участвовали в осуществлении эффективного контроля за решениями власти, в подготовке и принятии принципиальных решений – тех, от которых зависит судьба значительного количества людей. И хотя в отдельных правозащитных, благотворительных организациях, профессиональных союзах, творческих объединениях накоплен значительный опыт по взаимодействию с органами государственного управления и сформулированы заслуживающие внимания рекомендации по ключевым вопросам улучшения деятельности институтов власти, этот багаж используется крайне мало, а зачастую, особенно в регионах, просто игнорируется. Общественность находится на значительной дистанции от центров принятия решений, что не дает возможности своевременно решать возникающие конфликты в социальной и иных сферах, снижает устойчивость всей системы государственного управления.

До сих пор не создано эффективного механизма учета предложений и участия экспертов третьего сектора в повседневной деятельности органов власти как на местном, так и на федеральном уровнях. Бюрократизм, формализм укоренились в российской политике и управлении: в парламенте обходятся в лучшем случае публичными слушаниями без совместной работы в составе рабочих групп по конкретным законопроектам, общественные советы при органах исполнительной власти часто играют лишь декоративную роль. Система формирования, рамки и процедуры работы общественных советов, как и общественных палат, далеки от совершенства, не позволяют эффективно решать возлагаемые на них задачи.

Между тем в современных условиях одной из важнейших задач гражданского общества остается общественный контроль: его следует наладить в социальной сфере, поставить на службу в борьбе с коррупцией и правовым нигилизмом должностных лиц, бизнеса и рядовых граждан. Именно институты гражданского общества могут улучшить состояние правового образования и просвещения в России. Широкое участие общественности необходимо для разрешения конфликтов в области земельных отношений, жилищного сектора, для устранения рейдерства из нашей жизни. Следует особенно усилить общественный контроль над правоохранительной системой, включая органы МВД РФ, Прокуратуры РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной миграционной службы, Вооруженные силы РФ.

Ответственность и прозрачность власти необходимы, однако не в меньшей степени, чем ответственность и прозрачность институтов гражданского общества. Любой кризис, помимо негативных проявлений, несет и оздоравливающий эффект. Так же как в экономике, он приводит к исчезновению неэффективных компаний, в третьем секторе его результатом должно стать исчезновение организаций, вся деятельность которых сводится к выбиванию грантов на собственное безбедное содержание. Необходимо избавиться и от организаций, на коммерческой основе предлагающих всевозможные общественные награды, дискредитирующих, обесценивающих идею общественного служения и благотворительности.

Сотрудничество, активный и заинтересованный диалог с гражданским обществом являются одними из базовых условий эффективности работы органов власти всех уровней. Сегодня в стране внедряются различные методики по оценке работы региональных администраций.

<sup>54</sup> ЭКСПРЕСС опрос №12. ВЦИОМ, декабрь 2008 г.

К ним следует добавить Индекс развития гражданского общества. При всей важности качественных характеристик, событий, практики и трендов изучение гражданского общества неизбежно предполагает измерение ключевых параметров и характеристик его развития. Примеры создания таких индексов широко известны. Так, с 1997 г. Агентство США по международному развитию публикует Индекс устойчивого развития некоммерческих организаций для стран Восточной Европы и бывших республик СССР. Согласно последнему опубликованному Индексу за 2007 г. Россия занимает в нем 23-е место из 29<sup>55</sup>. Известен и индекс CIVICUS<sup>56</sup>, однако его измерения проводятся нерегулярно. Однако эти индексы оценивают лишь отдельные аспекты общественной активности, носят во многом субъективный характер и не позволяют судить о состоянии гражданского общества в целом.

Именно в этих целях Общественная палата Российской Федерации, одной из обязанностей которой является подготовка и публикация ежегодного Доклада о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, в 2008 г. инициировала разработку методологии такого индекса, привлекая для этого и общественность, и научно-экспертное сообщество.

Индикаторы, включенные в индекс, должны отвечать пяти основным критериям, разработанным экспертами ООН<sup>57</sup>. Эти индикаторы должны:

- обеспечивать надлежащую и достоверную оценку прогресса в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия;
- быть достаточно четкими и однозначными в своем толковании, чтобы на их основе можно было проводить сопоставления на международном уровне;
- в целом соответствовать другим общемировым перечням, чтобы не создавать излишней нагрузки для органов государственного управления и других партнеров;
- в максимально возможной степени основываться на международных стандартах, рекомендациях и образцах наилучшей практики;
- выводиться на основе четко установленных источников данных, поддаваться количественной оценке и быть последовательными, обеспечивая тем самым проведение оценок с течением времени.

В состав индикаторов – эмпирических показателей состояния гражданского общества – должны быть включены как структурные показатели, отражающие приоритет демократических прав и свобод, достоинства человека, независимость частной и деловой жизни, так и показатели деятельности индивидов: участия граждан в общественной жизни, их способности защищать свои интересы в экономической и политической сферах.

После общественно-экспертных обсуждений и апробации сводный Индекс развития гражданского общества может быть использован в изучении разнообразных характеристик и параметров состояния объекта. Основанный на адаптированных международных методиках Индекс развития гражданского общества, как научно обоснованная система оценки этого развития, позволит: во-первых, в интегрированном виде учесть специфику российского общества и дать более полное представление о состоянии гражданского общества в современной России; во-вторых, сопоставлять развитие гражданского общества в различных регионах Российской Федерации и за рубежом; в-третьих, анализировать процессы развития гражданского общества в их динамике – год за годом.

Доклад Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества не содержит «рецептов», а лишь ставит «диагноз», описывает состояние, основные события и тенденции развития гражданского общества. Именно точное описание ситуации в гражданском обществе и было основной задачей всей работы по подготовке Доклада. Очень важно, чтобы документ, который Вы держите в руках, был востребован при разработке и принятии решений, затрагивающих всех россиян. Решений, дающих новые возможности, меняющих тенденции и улучшающих жизнь всего населения страны.

<sup>55</sup> The 2007 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, USAID.

<sup>56</sup> An Assessment of Russian Civil Society (2005), Russia, Spb, «Strategy» Centre, 2005.

<sup>57</sup> Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals. ST/ESA/STAT/SER.F/95. United Nations Publication, 2003.

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации  
2008

Выпускающий редактор *Э. Имашева*  
Технический редактор *Ф. Хориков*  
Корректор *Т. Смирнова*  
Дизайн *Н. Ходыкина*  
Компьютерная верстка *Н. Веселова*

Подписано в печать 29.12.2008.  
Формат 62 × 94 1/8. Усл. печ. л. 5,94.  
Тираж 3000 экз. Заказ № 90055.

Проектное бюро «Легейн»,  
119034, г. Москва, Чистый пер., д. 6, стр. 2.  
Отпечатано в «Август Борг»,  
105264, г. Москва, ул. Верхняя Первомайская, д. 47, корп. 11.