



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

ДОКЛАД  
О СОСТОЯНИИ  
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ЗА 2011 ГОД

МОСКВА  
2011



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

**ДОКЛАД  
О СОСТОЯНИИ  
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ЗА 2011 ГОД**

МОСКВА  
2011

**Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.).** — М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. — 144 с.

Доклад подготовлен в соответствии со статьёй 22 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

Доклад утверждён на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации **22 декабря 2011 года.**

Межкомиссионная рабочая группа Общественной палаты Российской Федерации по подготовке Доклада: Е.П. Велихов (руководитель группы), Е.Е. Ачкасов, В.В. Бычков, В.Л. Глазычев, В.В. Гриб, П.Н. Гусев, В.В. Гутенёв, Л.В. Давыдов, И.Е. Дискин, В.М. Захаров, С.Н. Катырин, М.В. Ковальчук, О.Н. Костина, Я.И. Кузьминов, А.Г. Кучерена, Е.Л. Николаева, М.В. Островский, Н.К. Сванидзе, В.А. Фадеев.

Доклад подготовлен на основе информации и материалов, представленных комиссиями, рабочими группами и институтами Общественной палаты Российской Федерации.

Рабочая группа также выражает признательность за предоставленные материалы членам Палаты Б.Л. Альтшулеру, А.С. Броду, Н.Д. Вавилиной, В.В. Ключаю, С.В. Разворотневой, Е.А. Тополевой-Солдуновой, Г.Г. Фетисову, директору Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» И.В. Мерсияновой, руководителю отдела социальных исследований Института общественного проектирования М.А. Тарусину, директору российского филиала Международного центра некоммерческого права Д.И. Милославской, исполнительному секретарю некоммерческого партнёрства «Форум доноров» Н.Г. Каминарской, руководителю Исследовательской группы «Циркон» И.В. Задорину.

Редакционная подготовка — Г.Н. Бибиков, Л.С. Майковская, Т.С. Иларионова, Т.Г. Насриддинов.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	6
<b>Глава 1. Гражданское общество: институты и процессы</b> .....	8
1.1. Уровень социального взаимодействия — критерий развития гражданского общества .....	9
1.2. Некоммерческий сектор .....	11
<i>Статистика третьего сектора</i> .....	17
<i>Экономика третьего сектора</i> .....	19
<i>Законодательное регулирование третьего сектора</i> .....	21
<i>Благотворительность, добровольчество, волонтерство</i> .....	24
1.3. Развитие местного самоуправления .....	32
1.4. Развитие саморегулирования .....	44
1.5. Средства массовой информации как институт гражданского общества .....	48
1.6. Общественная дипломатия как фактор развития гражданского общества .....	51
<b>Глава 2. Общество и государство: обратная связь</b> .....	56
2.1. Общественные инициативы .....	56
<i>Уровень гражданской активности</i> .....	58
<i>Протестная активность</i> .....	59
<i>Социальные сети и блогосфера: новые технологии             гражданской активности</i> .....	61
2.2. Гражданский контроль и общественная экспертиза .....	64
2.3. Формирование правовой культуры и защита прав граждан .....	70
2.4. Инфраструктура общественно-государственного диалога .....	76
<i>Общественные палаты</i> .....	77
<i>Общественные советы при федеральных органах             исполнительной власти</i> .....	82
<i>Информационная открытость власти — условие             для диалога</i> .....	84

<b>Глава 3. Модернизация: взгляд гражданского общества</b> .....	87
3.1. Противодействие коррупции — условие модернизации .....	87
3.2. Социальная модернизация .....	89
3.3. Инновации и модернизация экономики .....	96
3.4. Социально-экологические аспекты модернизации .....	105
3.5. Образование .....	112
3.6. Общественные инициативы в сфере культуры .....	120
3.7. Межнациональные отношения .....	123
<i>Общественно-политический эффект             «Манежной площади»</i> .....	125
<i>Общественное участие в выработке и реализации             миграционной политики</i> .....	127
<i>Государство и общество против ксенофобии             и агрессивного национализма</i> .....	129
3.8. Молодёжь и модернизация .....	133
<b>Заключение</b> .....	138

## ВВЕДЕНИЕ

**2011 год** был годом насыщенной политической повестки — выборов в Государственную Думу и выдвижения кандидатов на пост Президента Российской Федерации. Результаты выборов 4 декабря устроили не всех. Сообщения о нарушениях при подсчёте голосов, распространившись в социальных сетях, вызвали активные протестные выступления в Москве, Петербурге и многих других городах страны. После ряда несанкционированных акций, закончившихся административными арестами и задержаниями, 10 и 24 декабря в Москве прошли разрешённые властями многотысячные митинги. Прошли мирно, без провокаций и столкновений.

Митинги 10 и 24 декабря показали, что граждане и власть научились в цивилизованной форме, без насилия и агрессии, организовывать и проводить уличные протестные акции. И сейчас главным становится вопрос: научились ли достигать компромисса по существу обсуждаемых проблем, терпеливо и кропотливо распутывать конфликтные узлы, а не «разрубать» их? А это решается уже не на митингах. Либо мы двигаемся вперёд — с протестами, конфликтами, громкими отставками и назначениями, но в рамках конституционного поля, либо нас ждёт хаос неуправляемой цепной реакции, чреватой распадом страны.

Митинги показали, что в обществе сформировался запрос на новое качество политической системы, государственного управления и диалога с властью. Сформировался «класс «рассерженных горожан» — относительно благополучных, образованных слоёв городского населения, для которых существенно выросла значимость ценностей человеческого достоинства и гражданственности. Эти качественные перемены обуславливают изменения в структуре проблем, приоритетных для гражданского общества. На первый план выходят проблемы соблюдения законов, основополагающих гражданских прав. Эти качественные изменения должны быть вполне осознаны и оценены политическими структурами, органами государственной власти и управления.

Налицо насущная необходимость адекватных перемен в методах, в работе, в самой стилистике власти в диалоге с гражданским обществом. Важно не только принимать верные решения, но и разъяс-

нять обществу — заинтересованным его слоям и группам — мотивы принимаемых решений, условия их принятия. Без этого вряд ли возможно восстановление «повреждённых» коммуникаций между властью и обществом, их взаимное доверие, а без них невозможно эффективное развитие страны.

В этом плане представляет существенный интерес накопленный опыт Общественной палаты Российской Федерации как института функционального, неполитического представительства. Общественная палата работает в качестве экспертного органа, силами активных представителей гражданского общества занимается экспертизой законопроектов, анализирует ход выполнения государственных программ, сообщает на уровень федеральных органов власти об имеющихся социально-значимых проблемах и выработывает предложения по их решению. Функциональное общественное самоуправление — это способ демократического участия, при котором партийно-политическая конфликтность как таковая отсутствует. Квалифицированные представители общества могут вести конкретную работу по реализации тех или иных общественных интересов, решая возникающие проблемы в экспертно-консультативном порядке, непосредственно контактируя с исполнительной властью.

Способ представительства разнообразных интересов, которому соответствуют статус и характер деятельности Общественной палаты и аналогичных ей институтов в различных странах, всё более востребован в современном мире в силу изменения характера общества. Внепартийное представительство, не сводимое к какой-то одной или нескольким политическим идентификациям, является символом времени, поскольку в условиях бурного развития процессов информатизации современное общество переживает глубокую трансформацию. Оно приобретает форму множества автономных социумов, образующих многослойную сеть взаимопересекающихся сообществ. Один и тот же человек может быть активным членом своего муниципального совета, состоять в организации по защите материнства и детства и одновременно быть участником нескольких социальных интернет-сетей. Гражданская солидарность строится не только на ощущении гражданами себя как части некоего единства, но и на сотрудничестве многообразных социальных групп и индивидов.

В настоящем Докладе представлена позиция Общественной палаты по различным вопросам и аспектам развития гражданского общества Российской Федерации в контексте событий и проблематики 2011 года.

## ГЛАВА 1. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕССЫ

Для того чтобы гражданское общество сформировалось и эффективно отстаивало свои интересы, способствуя поступательному и динамичному развитию страны, необходим ряд условий.

Во-первых, в стране должны быть созданы благоприятные условия для деятельности некоммерческих организаций, а граждане — активно участвовать в их работе. Важным показателем состояния гражданской активности в стране, уровня общественной солидарности является развитие различных форм благотворительности и добровольчества.

Во-вторых, независимые средства массовой информации выступают в качестве инструмента освещения гражданской активности, доведения разнонаправленных общественных настроений до власти и населения.

В-третьих, гражданское общество традиционно наиболее активно действует на уровне местного управления. Именно на местном уровне граждане решают насущные задачи организации своего жизненного пространства. Здесь вырабатываются микромоделли гражданской самоорганизации и взаимоотношений муниципальных властей и граждан. Насколько эти отношения гармоничны и насколько граждане активны сегодня в обустройстве своего дома, подъезда, улицы и города — от этого во многом зависит авторитет и сила гражданского общества всей страны.

В отношениях власти и общества большую роль играет правоприменение. Современное государство должно обеспечивать существование единого правового поля на всей территории страны, равенство всех перед законом. Без независимого суда существование гражданского общества оказывается под угрозой.

Взаимоотношения с политической властью являются естественной средой функционирования гражданского общества. В идеале они должны быть взаимно уважительными, учитывающими обоюдные интересы. Работающая обратная связь между властью и гражданским обществом позволяет проводить разумную, сбалансированную политику. Такая обратная связь — главное «лекарство» от социальных потрясений.

### 1.1. УРОВЕНЬ СОЦИАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ — КРИТЕРИЙ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Важнейшим показателем динамики общественного развития является уровень социального взаимодействия. Насколько люди доверяют друг другу? В каких случаях готовы объединяться для решения общих задач? В какой степени ощущают себя представителями единой общности?

Специальный опрос на эту тему выявил ряд закономерностей<sup>1</sup>. 77% россиян считают, что в отношениях с другими людьми следует быть осторожными, и только пятая часть (19%) убеждены, что большинству людей можно доверять. При этом среди людей в возрасте от 31 года до 45 лет несколько больше тех, кто считает, что в отношениях с другими людьми следует быть осторожными (80%), тогда как среди людей старше 60 лет чуть больше тех, кто склонен доверять окружающим. Когда речь заходит о людях из их окружения, респонденты заявляют о доверии к ним значительно чаще, а о проявлении осторожности — значительно реже.

77% россиян полагают, что в нашей стране сегодня больше несогласия и разобщённости, и лишь 15% уверены в обратном. В своём окружении 55% респондентов видят больше согласия, сплочённости, и 35% — несогласия и разобщённости (10% не смогли ответить).

Из общественно-политических институтов с максимальным недоверием россияне относятся к суду и политическим партиям. Профсоюзы и полиция — также на пике недоверия. Более всего россияне доверяют Президенту, Председателю Правительства, церкви и в меньшей степени армии — традиционным и практически не реформируемым институтам, выстроенным по иерархическому принципу.

<sup>1</sup> Дубин Б. Постсоветский человек и гражданское общество // Общая тетрадь. Вестник Московской школы политических исследований. — 2010. — № 1. — С. 26–27.

Также около 80% граждан, отвечая на вопрос, способны ли они повлиять на то, что происходит в стране, говорят, что их мнение практически ничего не значит ни в управлении жизнью страны, ни в жизни города, в котором они живут, и даже предприятия, на котором работают (до 70–75%). Единственная сфера, в которой они чувствуют возможность своего влияния и готовы взять на себя ответственность, — это семья и ближайшие родственники.

Несмотря на определённую условность таких опросов, результаты достаточно точно отражают общественный климат в России. Сегодняшние россияне в целом не доверяют друг другу, и можно говорить о беспрецедентной индивидуализации граждан нашей страны. Взаимовыручка, поддержка, стремление к объединению, совместное решение проблем случаются крайне редко, стихийно и на очень короткий период времени. Налицо высокая степень разобщённости индивидов и групп, непрочность социальных связей, противоречивость и конфликтность взаимоотношений. Значительная часть наших граждан проживает, условно говоря, в зоне депривации, то есть испытывает неудовлетворённость от взаимодействия с другими людьми. Отношения между гражданами определяются социальным капиталом, мерой доверия друг другу. А в настоящее время в значительной части общества отсутствуют и солидарность, и ответственность, и надежда как-то выйти из тяжёлой жизненной ситуации. «Круг доверия» распространяется в основном на родственников и ближайших друзей.

Основную массу граждан волнуют, в первую очередь, их личные интересы и потребности: наше общество переживает заметную дезинтеграцию и атомизацию. Сформировалась специфическая зона изолированности граждан. Фактически можно говорить о том, что у всё большего количества людей сформированной зоной комфорта становится их жильё, а точнее — квартира. Именно квартира, а не многоквартирный дом, — в противном случае, учитывая общее состояние ЖКХ в нашей стране, этот вопрос был бы существенно более острым. Россияне редко принимают участие в собраниях жильцов и собственников домов<sup>2</sup>. Пока люди не чувствуют непосредственной угрозы своей семье, привычной «среде обитания», они редко готовы объединяться для решения совместных задач.

<sup>2</sup> Специфика формирования протестных настроений и протестных действий в субъектах Российской Федерации: Доклад Ярославской региональной общественной организации «Центр социального партнерства» / Под рук. А.В.Соколова. — Ярославль, 2011.

Исследование проводилось в рамках проекта, реализованного на средства государственной поддержки, выделенной в виде гранта Институтом общественного проектирования в соответствии с распоряжением Президента РФ от 08.05. 2010 № 300–рп «Об обеспечении в 2009 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества».

До массовых митингов декабря 2011 года протестные акции в России возникали, как правило, в связи с последствиями неправильно принятого решения, но не в связи с самой проблемой. Россияне протестовали при вырубке лесов (не против принятого решения, а против вырубки), против повышения цен на жилищно-коммунальные услуги (а не против неэффективной и непрозрачной системы управления), обмана дольщиков (а не против существующих пробелов в законодательстве и коррупции). И даже в условиях предвыборной активизации подавляющее большинство граждан погружены в свою личную жизнь и не готовы брать ответственность даже за микросообщества.

В российском обществе слабо действуют механизмы, поощряющие социальную солидарность, поэтому гражданам крайне трудно объединиться и взаимодействовать. Недостаточно развита система разноразмерных общественных площадок, публичной сферы, где люди могут собираться для обсуждения общих проблем, высказывать мнение. Человек, желающий проявить общественно значимую инициативу, порой не знает, куда обратиться. Эта проблема затрагивает как небольшие общности людей (дом, двор, село), так и более масштабные (город, регион). Как правило, общественные активисты на местах разобщены и действуют в одиночку.

Восстановление и развитие механизмов социальной солидарности — необходимые условия формирования новой общественной среды.

## 1.2. НЕКОММЕРЧЕСКИЙ СЕКТОР

Нынешнее состояние третьего сектора в России имеет целый ряд особенностей<sup>3</sup>:

- во-первых, он *мал*: его трудовые ресурсы составляют 1,1% экономически активного населения, что меньше на 5–10% аналогичного показателя в странах Западной Европы, Израиля, Канады, США, Японии, однако сопоставимо со странами Восточной Европы;
- во-вторых, он *недостаточно влиятелен*, имеет слабый административно-правовой ресурс, что сказывается на участии в процессе принятия решений и контроле за их исполнением, располагает незначительными материальными (финансовыми, имущественными) средствами;

<sup>3</sup> Здесь и далее в разделе использованы данные из источника: Стратегия 2020: Новая модель роста — новая социальная политика: Промежуточный доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. — М., 2011. — Глава 19: «Развитие общественных институтов».

- в-третьих, он имеет незначительный **социальный и символический капитал**, т.е. общественную поддержку и доверие граждан, оставаясь без серьёзной кадровой подпитки, сильных и компетентных лидеров;
- в-четвёртых, очень велика **внутренняя дифференциация и неоднородность общественных институтов**, которые имеют серьёзные различия по географическому признаку, тематической ориентации, экономической активности, уровню взаимодействия с заинтересованными сторонами, что затрудняет консолидацию и выработку общей социально-политической позиции.

За последнее десятилетие произошли значительные внешние изменения и качественные трансформации, повлиявшие на противоречивое развитие общественных институтов.

Так, произошла формализация отношений третьего сектора и государства на федеральном уровне. Был проведён ряд гражданских форумов (2001–2008 годы), в 2004 году — сформирован Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (с 2011 года — Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека), создана Общественная палата Российской Федерации, действующая с 2006 года.

В эти годы были приняты федеральные законы и программы, поддерживающие развитие некоммерческих организаций на основе создания целевых капиталов (2006 год), развитие благотворительности и добровольчества (июль 2009 года), облегчение процедур регистрации и отчётности НКО (2010 год), поддержку социально ориентированных НКО (апрель 2010 года).

Государство осуществляет финансирование деятельности некоммерческих организаций (прямое и опосредованное): с 2006 года реализуются грантовые конкурсы через НКО-операторов («президентские гранты»). Был проведён ряд ярмарок социальных и культурных проектов в федеральных округах и отдельных регионах, в частности — фондами местных сообществ для представления проектов некоммерческих организаций потенциальным донорам. В 2011 году началась реализация программы поддержки социально ориентированных НКО. В ряде регионов реализована концепция муниципального гранта и/или заказа, конкурсы на консолидированный бюджет.

Произошла самоорганизация и сетевое строительство НКО: существуют формальные и неформальные объединения НКО (тематические, географические и др.), появились этические кодексы и другие формы саморегулирования НКО на разных уровнях — от сектора в целом («НКО-координаты») до отдельных организаций.

Были созданы механизмы учёта мнения граждан и их объединений на разных уровнях при принятии решений:

- общественные палаты субъектов Федерации, муниципальных образований;
- общественные и консультативные советы при большинстве министерств и ведомств;
- попечительские, наблюдательные или экспертные советы при местных органах власти;
- рабочая группа для выработки предложений по реформированию законодательства об НКО;
- процедура проведения общественных (публичных) слушаний, которая, однако, используется пока бессистемно;
- аналитические центры как независимые негосударственные некоммерческие организации, которые занимаются изучением ситуации и разработкой социально-экономической политики.

В 2011 году был создан Совет по взаимодействию Общественной палаты Российской Федерации с общественными палатами (общественными советами), созданными в субъектах Российской Федерации, — Совет общественных палат России. Целью создания Совета является установление эффективных взаимосвязей между общественными палатами (общественными советами) субъектов Российской Федерации и оказание им информационной, методической и иной поддержки в реализации возложенных на них законодательством задач.

Также при Общественной палате Российской Федерации в 2011 году создан Координационный комитет общественных советов. Комитет является коллегиальным совещательным органом, сформированным на добровольной основе по инициативе общественных советов министерств, служб и ведомств Российской Федерации. Целями Координационного комитета являются координация деятельности

общественных советов, выработка единых подходов по основным вопросам организации эффективной деятельности и интеграции их усилий при формировании, реализации и экспертизе масштабных модернизационных и инновационных программ и проектов, имеющих межведомственный характер.

Происходит самоорганизация граждан по месту жительства, в частности, было принято законодательство о местном самоуправлении с чётким разграничением полномочий и функций местного и территориального самоуправлений, наработана практика организации территориальных общественных самоуправлений и товариществ собственников жилья.

Однако значительная часть из перечисленных выше пунктов реализована либо формально, либо в небольшом (недостаточном) объёме. В числе причин такой ограниченной реализации стратегии развития можно выделить следующие.

#### Со стороны органов власти:

- противоречивость, неустойчивость и непоследовательность политики в отношениях с сектором в целом;
- завышенная оценка риска использования налоговых льгот и других преференций нецелевым образом;
- коррупционные интересы государственных служащих, входящие в противоречие с общественными интересами;
- недооценка квалификации работников сектора и переоценка риска некачественного исполнения социальных услуг НКО при передаче им части полномочий.

#### Со стороны граждан:

- приоритетность решения индивидуальных проблем, сильная атомизация общества (при существовании традиции «непосредственной» солидарности);
- неверие и отсутствие понимания того, каким образом можно повлиять на принятие решений и их реализацию (83% российских граждан считают, что не могут повлиять на развитие ситуации

в стране, 40% — что не могут повлиять на решения, принимаемые на местном уровне<sup>4</sup>);

- низкое доверие к разного рода институтам, в том числе общественным структурам, и недостаток информации о них.

#### Со стороны организаций и самодеятельных объединений граждан:

- недостаток и нестабильность источников финансирования деятельности;
- сравнительно небольшой опыт отстаивания собственных объединённых интересов;
- разрозненность, плохо развитая инфраструктура поддержки деятельности (включая собственные сети, СМИ, образование, доступные консультационные ресурсы и т. д.);
- плохо налаженная система передачи опыта в среде организаций;
- недостаточный профессионализм и недостаточный уровень качества экспертной деятельности внутри самого сектора, разрыв между поколениями «старых» и «новых» организаций, слабое взаимодействие между НКО и самодеятельными инициативами;
- недостаточный уровень прозрачности, подотчётности, демократического управления, саморегулирования;
- отсутствие необходимого авторитета, репутационного капитала у большинства некоммерческих организаций, отсутствие массовой общественной поддержки деятельности этих организаций со стороны граждан.

Дефицит ресурсов (правового, финансового, социального, символического и культурного капиталов) порождает высокую зависимость общественных институтов от государства и бизнеса. Сегодня общественные институты не обладают способностью самостоятельно формулировать свои интересы, активно действовать и достигать поставленных целей.

<sup>4</sup> Ланг С., Хартель А., Бюрш М. Гражданское общество и гражданская активность в России: Аналитический доклад по результатам исследования. — FriedrichEbertStiftung, 2010.

Определённые тенденции замедляют и процесс внутреннего становления некоммерческих организаций. Далеко не все из них являются организациями, деятельность которых направлена на общественно полезные цели. Некоторые бюрократизируются, другие изначально создаются для осуществления иных целей, к примеру, выведения бизнеса из-под государственного контроля.

Представители некоммерческих организаций отмечают по-прежнему сложный и долгий процесс регистрации общественной организации. Это становится одним из мотивов осуществления неформальной гражданской активности в рамках официально не зарегистрированных сообществ. Для НКО сегодня установлена усложнённая процедура отчётности, которая требует привлечения дополнительного квалифицированного персонала, что оказывается особенно сложным для небольших организаций в регионах.

Вместе с тем в силу изменений в стране общественные институты всё чаще получают серьёзный энергетический заряд в виде очаговой социальной активности граждан, защищающих свои экономические или политические права. В результате определённого падения в последние годы общественного доверия к государственным институтам и бизнесу всё чаще общественные ожидания и надежды возлагаются на НКО и неформальных лидеров.

Но также наблюдаются и иные тенденции. Государство всё чаще заимствует опыт некоммерческих организаций в решении отдельных социальных проблем. В качестве примера можно привести работу НКО, которые ведут работу по поддержке детей в трудной жизненной ситуации по модели грантодающих некоммерческих организаций и поддерживают внедрение различных подходов к решению проблемы сиротства. Более эффективной по сравнению с государственной признана и работа некоммерческих организаций с людьми с ограниченными возможностями. В результате эти функции передаются некоммерческим организациям на основе конкурсного социального заказа. В области «поставок» социальных услуг накопился позитивный опыт, и государство всё активнее делегирует часть своих полномочий некоммерческим организациям.

Взаимодействие государства и некоммерческих организаций обычно происходит в сфере жилищно-коммунальных услуг, здравоохранения, помощи больным детям, борьбы с сиротством и бездомностью, профилактики наркомании и пьянства, организации детского досуга и образования. Гражданские активисты зачастую оказываются более грамотными в решении этих вопросов, чем чиновники.

### Статистика третьего сектора

Третий сектор в России составляют негосударственные некоммерческие организации. Точно определить их количество трудно из-за особенностей ныне действующей системы их учёта. Так, по данным Росстата, на 1 января 2011 года в России насчитывалось около 342 тыс. НКО. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, на 1 октября 2011 года в России было зарегистрировано всего 219 770 организаций, из них НКО — 85 123, общественных объединений — 110 276, религиозных организаций — 24 371<sup>5</sup>. Однако, по данным Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, численность реально действующих НКО составляет не более 38% от формально зарегистрированных<sup>6</sup>.

Кроме того, в последние годы в России появилось много общественных организаций, созданных по инициативе властей и тесно связанных с государственными структурами. В какой мере их деятельность является частью гражданской активности населения, не всегда ясно.

Формальные каналы мобилизации общественной активности в России развиты слабо: лишь 3% россиян говорят об участии в НКО в качестве добровольцев (или 0,42% экономически активного населения в пересчёте на полную занятость), лишь 1–2% граждан указывают в качестве посредников своей благотворительной деятельности какие-либо организации.

Доля россиян, участвующих в деятельности организаций гражданского общества социальной направленности, составляет 8,8%. Среди них больше всего участвуют в деятельности спортивных и рекреационных организаций (65%), каждый пятый отмечает своё участие в деятельности религиозных (21%), а также художественных, музыкальных и образовательных организаций (22%), лишь 6% респондентов участвуют в деятельности благотворительных организаций и фондов. Доля россиян, вовлечённых в деятельность организаций гражданского общества в качестве волонтеров, составляет 4,6%. Среди них каждый второй работает в спортивной или рекреационной организации (49%), каждый третий — в религиозной органи-

<sup>5</sup> Веб-сайт Министерства юстиции Российской Федерации: <http://www.minjust.ru/ru/activity/statistic>.

<sup>6</sup> Здесь и далее в данном разделе использована информация: Гражданское общество в модернизирующейся России. [Электронный ресурс]: Аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества — CIVICUS» / Л. И. Якобсон, И. В. Мерсиянова, О. Н. Кононыгина и др. — Электрон. текст. дан. (2,6 Мб). — М.: НИУ ВШЭ, 2011.

зации (33%), примерно каждый четвёртый — в музыкальной, художественной или образовательной организации (23%), лишь каждый десятый — в благотворительной организации или фонде (10%). 15,4% россиян участвуют в деятельности более чем одной организации гражданского общества. Среди них больше всего тех, кто участвует в деятельности художественных, музыкальных и образовательных организаций.

Большинство некоммерческих организаций (76%) использует труд добровольцев. Общий уровень вовлечённости в добровольческую деятельность в некоммерческом секторе в 2008 году составлял 3,02% численности экономически активного населения. В среднем добровольцы работают в российских НКО 26 часов в месяц. Объём ресурсов добровольческого труда, задействованного в российских некоммерческих организациях, сопоставим с объёмом трудовых ресурсов оплачиваемых сотрудников НКО.

Согласно данным всероссийского обследования НКО, в негосударственных некоммерческих организациях по найму на условиях полного или неполного рабочего дня (полной или неполной рабочей недели) трудится 1,13% экономически активного населения России.

Женщины в целом более активно участвуют в деятельности организаций социальной направленности. Гендерный баланс наблюдается только среди тех, кто участвует в деятельности спортивных и рекреационных организаций (47% женщин и 53% мужчин). В других организациях доля женщин достигает 70%.

Одна из основных причин неразвитости третьего сектора заключается в том, что значительная часть россиян не доверяет НКО. Те же, кто заявляют о своём доверии указанным организациям, чаще упоминают общества защиты прав потребителей, профсоюзы и ветеранские объединения, садовые и дачные товарищества, общества инвалидов.

И всё же позитивный сдвиг в отношении общества к проблематике некоммерческого сектора присутствует. Так, по данным исследования «Общественная поддержка НКО в российских регионах», проведённого группой «ЦИРКОН» в 2010 году, заметно выросла доля потенциальных участников деятельности общественных и благотворительных организаций (при пока незначительном росте числа фактических участников). Уровень осведомлённости населения об общественных организациях в период с 2008-го по 2010 год вырос на 20% и составлял 50%, а готовность помогать им, по данным 2010 года,

выразили более двух третей опрошенных. Таким образом, ценность участия в деятельности НКО в восприятии населения заметно возросла, хотя на реальное поведение этот рост пока не повлиял.

### *Экономика третьего сектора*

Согласно данным ежегодного всероссийского обследования НКО, российские некоммерческие организации в массе своей экономически крайне слабы и нередко находятся на грани выживания. В трети НКО нет сотрудников, работающих на постоянной основе на условиях полной занятости. У 24% НКО численность постоянных сотрудников составляет от 1 до 5 человек. Только 36% НКО имеют 10 и более добровольцев, а 24% организаций вообще не привлекают добровольцев к своей работе<sup>7</sup>. Лишь менее чем в одной пятой российских НКО средств в основном хватает для осуществления всего задуманного, тогда как почти такое же количество организаций балансирует на грани выживания, работая исключительно на энтузиазме, а большинство НКО более или менее остро испытывают нехватку средств.

Данные о структуре финансирования третьего сектора содержит аналитический доклад «Перспективы гражданского общества в России», подготовленный Аналитическим центром Юрия Левады «Левада-Центр»<sup>8</sup>. Исследование выявило, что в последние несколько лет в России происходят серьёзные изменения условий финансирования объединений гражданского общества. Сокращаются гранты иностранных фондов, бизнес при принятии решений о финансировании НКО ориентируется, как правило, на мнение властей и предпочитает поддерживать только «разрешённые» проекты. В этих условиях для НКО фактически существует одна альтернатива: либо государственная поддержка, либо пожертвования и волонтерская помощь от общества.

Удовлетворение спроса, который формирует государство, означает доступ к более широкому разнообразию источников финансирования. Большую известность получили конкурсы на получение «президентских грантов», которые воспринимаются как предложенная государством альтернатива иностранным фондам. В 2011 году «президентские гранты» для НКО составили 1 млрд рублей<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: Доклад Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по проблемам развития экономики и общества. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. — С. 10.

<sup>8</sup> Перспективы гражданского общества в России: Доклад Аналитического центра Юрия Левады «Левада-Центр». — М., 2011. — С. 10.

<sup>9</sup> Об обеспечении в 2011 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества: Распоряжение Президента

При этом со стороны некоммерческих организаций и экспертов раздаётся немало критических замечаний и вопросов по механизмам распределения грантов. Одним из главных недостатков называют недостаточную публичность и прозрачность конкурсных процедур, незаинтересованность организаторов в результатах и эффективности проектов.

Помимо системы «президентских грантов» существуют и другие формы государственной поддержки некоммерческих организаций.

В текущем году была впервые реализована программа по финансированию социально ориентированных некоммерческих организаций. Общий объём финансирования мероприятий составил 880 млн рублей. В частности, на предоставление прямых субсидий социально ориентированным НКО — 132 млн рублей, субсидий субъектам Российской Федерации — 600 млн рублей<sup>10</sup>. В соответствии с Постановлением Правительства, в 2011 году для получения субсидии из федерального бюджета в Минэкономразвития России были представлены программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций из 53 субъектов Российской Федерации с общим объёмом финансирования 3,221 млн рублей за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Конкурс региональных программ поддержки социально ориентированных НКО прошёл 14–25 октября 2011 года, в результате чего в 49 регионов будет перечислено 600 млн рублей.

Грантовые программы фондов местных сообществ часто получают положительные оценки руководителей некоммерческих организаций, отмечающих чёткие критерии присуждения грантов, прозрачность процедуры принятия решений. Несмотря на то, что фонды местных сообществ созданы при взаимодействии местных властей и бизнеса, финансирование удаётся получать в том числе и организациям, критически настроенным по отношению к местной власти. Наибольший интерес эти фонды представляют для различного рода небольших локальных инициатив.

В целом для 2011 года был характерен постепенный рост объёмов индивидуальных и корпоративных филантропических ресурсов, шло укоренение практик социальной корпоративной ответственности, добровольчества. Для деятельности структур гражданского общества в социальной сфере доступна государственная поддержка.

Российской Федерации от 02.03.2011 № 127-пн. — URL: <http://graph-kremlin.consultant.ru/page.aspx?1;1547724>.

<sup>10</sup> О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям: Постановление Правительства РФ от 23.08.2011 г. № 713. — URL: <http://www.rg.ru/2011/09/02/pravitelstvo-dok.html>.

Вместе с тем во второй половине 2000-х годов произошло существенное сокращение объёмов зарубежных донорских ресурсов. В России пока ещё не сформировались крупные специализированные благотворительные фонды, обеспечивающие независимый от государства или отдельных ведущих корпораций источник финансирования деятельности структур гражданского общества. Перспективы дальнейшего укрепления ресурсной базы российского гражданского общества тесно связаны с общим состоянием экономики страны<sup>11</sup>.

В самом конце 2010 года в обществе развернулась активная дискуссия вокруг введения новых ставок страховых взносов для НКО во внебюджетные фонды. С 1 января 2011 года должны были быть введены новые ставки, совокупный размер которых должен был составить 34% от фонда оплаты труда для всех НКО без исключений, независимо от вида налогового режима. В связи с этим в конце 2010 года представители гражданского общества проявили солидарную активность в отстаивании права на льготы для НКО. В результате дискуссий с представителями властей на НКО, применяющих упрощённую систему налогообложения, были распространены пониженные тарифы переходного периода (2011–2019 годов). Так, в 2011–2012 годах совокупный тариф составит 24% вместо 34%<sup>12</sup>. Данный прецедент следует оценивать как пример конструктивного и взаимовыгодного диалога власти и гражданского общества. Однако не все некоммерческие организации с упрощённой системой налогообложения могут воспользоваться названной льготой. Даже с учётом льгот большинство НКО в России с трудом выдерживают такую нагрузку.

### *Законодательное регулирование третьего сектора*

По итогам работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва (2007–2011 гг.) было принято 26 федеральных законов, непосредственно касающихся деятельности некоммерческих организаций. Несмотря на это, законодательство об НКО всё ещё содержит значительное количество противоречий и положений, требующих законодательного урегулирования и унификации.

<sup>11</sup> Гражданское общество в модернизирующейся России. [Электронный ресурс]: Аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества — CIVICUS» / Л. И. Якобсон, И. В. Мерсиянова, О. Н. Кононыхина и др. — Электрон. текст. дан. (2,6 Мб). — М.: НИУ ВШЭ, 2011. — URL: <http://www.hse.ru/data/2011/10/24/1268873714/CIVICUS%20Russia%20RUS.pdf>.

<sup>12</sup> Доклад о состоянии институциональной благотворительности в Российской Федерации. — М.: Форум доноров, 2011.

Для унификации и гармонизации законодательства об НКО должны быть приняты реальные меры по следующим направлениям:

1. Правовое регулирование деятельности неправительственных организаций не должно иметь дискриминационный характер по сравнению с коммерческими организациями, в частности с субъектами малого предпринимательства.
2. Необходимо законодательно закрепить принцип презумпции добросовестности деятельности некоммерческих организаций.
3. Требуется законодательное закрепление единого правового статуса некоммерческих организаций, независимого от организационно-правовой формы.
4. Следует закрепить на уровне федерального правового акта основные принципы некоммерческого законодательства.
5. Необходимо обобщить и выделить в отдельный раздел положения налогового законодательства, регулирующие деятельность НКО.
6. Необходимо провести унификацию существующих организационно-правовых форм некоммерческих организаций.
7. Требуется унификация процедуры и сроков государственной регистрации некоммерческих организаций, введение уведомительного порядка регистрации.
8. Необходимо законодательное закрепление процедуры получения некоммерческими организациями статуса социально ориентированных и введение реестра социально ориентированных некоммерческих организаций, включение в который будет являться для некоммерческой организации основанием для получения государственной поддержки.
9. Нужно снизить бремя государственного контроля над НКО путём постепенной передачи этой функции в формат внутрисекторного и общественного контроля на основе публикации отчётов о деятельности НКО.
10. Необходимо снижение издержек и упрощение процедуры ликвидации НКО.
11. Нужно обеспечить максимальную информационную открытость в отношении НКО.

12. Требуется обязать органы юстиции публиковать проекты подзаконных актов, методические рекомендации по правоприменению.

13. Необходимо обеспечение официального перевода на русский язык и опубликования решений Европейского Суда по правам человека, касающихся права на объединение.

14. Требуется снять внутренние противоречия в законодательстве об НКО, в том числе унифицировать терминологию, а также устранить неточности, позволяющие двусмысленно толковать норму закона.

15. Необходимо провести технико-юридическую и лингвистическую экспертизу нормативного материала, чтобы сделать язык законодательства об НКО более понятным.

Главным в этой работе должна стать систематизация и унификация всех правовых норм, регулирующих деятельность некоммерческих организаций.

Таким образом, назрела необходимость разработки принципиально нового федерального закона (или кодекса) «О некоммерческих организациях», устанавливающего перечень форм некоммерческих организаций, регулирующего процедуру создания, регистрации (сроки, основания для отказа в регистрации), реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций, единый и исчерпывающий перечень требований к их учредительным документам. Законодательно должен быть закреплён единый правовой статус некоммерческих организаций, независимый от их организационно-правовых форм. Вторым основополагающим нормативно-правовым актом должен стать федеральный закон «О некоммерческой деятельности», единообразно регулирующий виды деятельности некоммерческих организаций, вопросы имущества НКО, их отчётности и контроля за их деятельностью. Разделами данного закона должны стать: «Благотворительная деятельность», «Профсоюзная деятельность», «Добровольческая (волонтёрская) деятельность» и т. д. В качестве аналогии можно привести Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 118-ФЗ «О судебных приставах» и Федеральный закон от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», из которых один регулирует организационно-правовые основы деятельности судебных приставов, а другой — процессуальный аспект их деятельности. Деятельность же политических партий и религиозных организаций ввиду их специфики должна регулироваться специальными законами.

Помимо разработки федеральных законов «О некоммерческих организациях» и «О некоммерческой деятельности» необходимо обобщить и выделить в отдельный раздел налогового законодательства нормы, связанные с налогообложением НКО.

В целом в связи с развитием некоммерческого сектора и возникновением в нём многообразия правоотношений целесообразно **выделение законодательства об НКО в отдельную отрасль права**. Принятие этих мер будет способствовать поступательному развитию институтов гражданского общества.

### *Благотворительность, добровольчество, волонтерство*

Развитие благотворительности является важным показателем состояния гражданского общества. За текущий год благотворительная активность россиян получила новые институциональные возможности, и постепенно её масштабы возрастают, хотя и остаются по-прежнему достаточно низкими.

Согласно недавно проведённому исследованию, Россия занимает 138-е место среди 153 стран в мировом рейтинге благотворительности со следующими показателями: 6% населения совершали за истёкший месяц благотворительные пожертвования, 20% граждан работали волонтерами, 29% — помогли нуждающимся людям<sup>13</sup>.

По данным Фонда «Общественное мнение», желание участвовать в благотворительной или общественно полезной деятельности декларирует каждый второй респондент (55%).

В современном российском социуме сложилось парадоксальное представление и о благотворительности, и о благотворителях. С одной стороны, 61% респондентов утверждают, что в их окружении нет никого, кто бы занимался благотворительностью. А с другой — без малого половина россиян (47%) признаются, что занимались теми или иными видами благотворительности.

Характерной особенностью благотворительного движения в России является низкая вовлечённость россиян в формальную благотворительность. Однако такая частная, спонтанная помощь составляет только 10% от общего объёма рынка благотворительности. Около 90% приходится на благотворительность корпоративную, т. е. боль-

<sup>13</sup> Доклад о состоянии институциональной благотворительности в Российской Федерации — М.: Форум доноров, 2011.

шую часть помощи (по крайней мере, легальной, проходящей через официальные организации и фонды) у нас в стране оказывают именно фирмы<sup>14</sup>.

На смену праздничным выездам в детские дома постепенно приходят хорошо организованные социальные инвестиции — например, программа «Дорога к дому» в г. Череповце включает «родительскую академию», биржу труда для несовершеннолетних, «восстановительное правосудие» с целью разрешения конфликтов между несовершеннолетними правонарушителями и пострадавшими. За время действия программы на 30% снизилось появление в детдомах новых сирот, а для 20% детей, участвовавших в программе, нашли приёмные семьи.

Постепенно растёт доверие россиян к благотворительности. Этому способствуют повышение уровня жизни, успешность современных российских благотворительных фондов, а также личный вклад отдельных людей в рост доверия и интереса к благотворительности (чаще всего в этой связи упоминается Чулпан Хаматова). Эксперты говорят о возникновении «моды на благотворительность». За последние два года в секторе наметились явные признаки интеграции, инициированные благотворительными ассоциациями (например Клуб целевого капитала и Партнёрство фондов местных сообществ), а иногда — отдельными фондами, которые организуют «тематические» или территориальные коалиции (такие как Альянс фондов местных сообществ Пермского края).

В социальных сетях активно развиваются и неинституционализируемая благотворительность, и волонтерство.

Одна из самых заметных тенденций, проявившихся в последние годы, — рост волонтерства (добровольчества). Особенно он заметен на уровне корпоративных фондов и фондов помощи. Обсуждение темы волонтерства активизировалось в русле дискуссий вокруг пожаров лета 2010 года и подготовки к Олимпиаде 2014.

Основной мотив для добровольческой активности состоит в желании быть полезным, помогать нуждающимся (58%). Значительно реже люди занимаются добровольчеством с целью решить определённую проблему (14%), из-за стремления поделиться с другими способом её решения, отплатить людям добром за добро (по 12%). Некоторые участники опросов также отмечают, что становятся добровольцами

<sup>14</sup> Светлана Скарлош. Благотворительность как бизнес // Русский репортёр. — 21.07.2011. — URL: [http://expert.ru/russian\\_reporter/2011/28/blagotvoritelnost-kak-biznes/](http://expert.ru/russian_reporter/2011/28/blagotvoritelnost-kak-biznes/).

ради собственного удовольствия (17%), интересного времяпрепровождения (12%), получения полезных навыков (5%) и новых знакомств (4%).

Молодёжь наряду с пенсионерами наименее вовлечена в добровольческую деятельность (более половины респондентов в этих возрастных группах не занимались ничем подобным). В отличие от представителей других возрастных групп, молодые россияне чаще выбирают для себя участие в экологических маршах и социально значимых мероприятиях. И напротив, молодёжь реже всего участвует в адресной помощи нуждающимся (по общей выборке — 8 против 12–14%), пострадавшим в катастрофах (4 против 6–7%), благотворительности (14 против 19–21%), озеленении и благоустройстве (15 против 17–21%). Молодые люди чаще становятся добровольцами ради приобретения полезных навыков (8 против 1% среди пожилых), новых знакомств (5 против 1% соответственно)<sup>15</sup>.

Время, потраченное на добровольческую работу, различается в зависимости от того, принимает ли участие гражданин в деятельности НКО и в какой именно. Наибольшее количество часов в месяц потратили представители экологических и правозащитных организаций, обществ инвалидов, ветеранских и молодёжных политических объединений, наименьшее — участники движений национально-патриотического толка и объединений родителей. Наиболее распространена среди россиян добровольческая деятельность в одиночку. Самостоятельно занимаются добровольческой деятельностью больше половины в неё вовлечённых (13% от всех опрошенных). Действуя через те или иные организации, люди, занятые добровольческой деятельностью, чаще всего участвуют в ней по месту работы (4%). Ещё 3% респондентов задействованы в организациях по месту жительства. 2% участников опроса отметили инициативные группы, движения. По 1% — собес, государственные и муниципальные органы социальной защиты населения, религиозные общины, приходские общины, церковные организации, а также Интернет.

Таким образом, если в одиночку добровольчеством занимаются около 14,5 млн человек, то организованным путём в добровольчество вовлечено около 2 млн человек через инициативные группы и движения, около 3,3 млн человек — по месту жительства, 5,1 млн человек — по месту работы. Через российские благотворительные фонды в добровольчество вовлекаются порядка 439 тыс. человек, через общественные организации и другие НКО (кроме фондов) — 571 тыс., через

<sup>15</sup> Доклад о состоянии институциональной благотворительности в Российской Федерации — М.: Форум доноров, 2011.

государственные и муниципальные учреждения, в том числе социальной защиты, — 1,8 млн человек. Около 1 млн человек осуществляют свою добровольческую деятельность через религиозные, приходские общины, церковные организации; через национальные общины или землячества — 134 тыс. чел. Через Интернет в добровольчество вовлекаются чуть больше полумиллиона человек (596 тыс.)<sup>16</sup>.

В блог-сервисе «Живой журнал» можно найти около 300 сообществ и около 450 авторов журналов, которые интересуются темой благотворительности. Различные сообщества могут объединять от нескольких десятков до нескольких тысяч пользователей<sup>17</sup>.

Существуют также и отдельные сообщества, объединяющие волонтеров. Например, объединения пользователей блогов «Сообщество волонтеров», «Клуб волонтеров», «Доброволец» используются участниками волонтерского движения в качестве площадок для обмена опытом, дискуссий, установления контактов, привлечения новых участников и организации благотворительных мероприятий.

В России пока не существует точной статистики, отражающей деятельность благотворительных фондов. Отдельные экспертные оценки и приблизительные подсчеты на основе системы Росстата и базы электронной отчетности НКО, предоставляемой в Министерство юстиции, являются предположительными, а не основанными на достоверных сведениях. Тем не менее, имеющиеся данные позволяют выявить основные тенденции развития **институциональной благотворительности** в нашей стране, наметить стоящие на этом пути барьеры и возможные механизмы их преодоления.

Результаты исследований показали, что число благотворительных фондов всё ещё невелико (около 300 организаций), но при этом сектор является развивающейся, динамичной частью благотворительного сообщества.

Тема благотворительности так и не стала постоянной для эфирных СМИ, ей посвящены не более 5% репортажей.

Аналитическое исследование корпоративной благотворительности в России, проведенное Центром корпоративной социальной ответственности в мае 2011 года, фиксирует получение конкурентного пре-

<sup>16</sup> Доклад о состоянии институциональной благотворительности в Российской Федерации — М.: Форум доноров, 2011.

<sup>17</sup> Е. Федосова. Третий сектор освоил LiveJournal // Филантроп: Электронный журнал о благотворительности. — 05.03.2010. — URL: <http://www.philanthropy.ru/analysis/2010/03/05/1320>.

имущества как одну из побудительных причин благотворительной деятельности. Благотворительность оказывается частью стратегии развития компании. Основными направлениями корпоративной благотворительности являются образование и просвещение, социальная работа и социальная защита, помощь и развитие местных сообществ. Основными формами корпоративной благотворительности являются денежные выплаты и пожертвования сотрудников, и только затем следуют натуральные пожертвования и оказание услуг. По отраслевой принадлежности выделяются предприятия добывающей промышленности: их вклад в общей сумме расходов на благотворительность составляет до 31% (среди лидеров — предприятия Тюменской области и Башкортостана).

Существенными препятствиями к появлению массовой благотворительности в России остаются низкий уровень доверия населения, отсутствие качественной и доступной информации о некоммерческих социально значимых инициативах НКО и частных благотворителей и, что самое главное, об их результатах, преобладание негативной информации о НКО и отсутствие широкого освещения их достижений и значимого вклада.

В конце 2006 года вступил в действие Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Так в Россию пришла модель эндаумента, или целевого капитала, — одна из наиболее популярных в мире форм финансовой поддержки некоммерческих организаций. С тех пор наблюдается поступательный рост числа фондов целевых капиталов (в 2007 году было зарегистрировано 13 фондов, а к началу 2011 года — около 60) даже в условиях экономического кризиса.

Согласно Закону целевой капитал — это капитал, сформированный за счёт пожертвований, внесённых жертвователем в виде денежных средств; часть имущества некоммерческой организации, переданная некоммерческой организацией в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческой организации. Целевой капитал следует рассматривать как специфическую систему работы с пожертвованиями. В частности, целевой капитал может формироваться только за счёт денежных средств, для поддержки определённой организации или определённой сферы деятельности; при этом законом определён достаточно широкий перечень инструментов, разрешённых для размещения средств целевого капитала. Активы целевого капитала являются неприкос-

новенными и не могут быть потрачены на финансирование текущей деятельности организации. Использование дохода ограничено следующими сферами: образование, наука, здравоохранение, искусство, культура, физическая культура и спорт (за исключением профессионального спорта), архивное дело, социальная помощь (поддержка).

В мире действуют более тысячи эндаумент-фондов, располагающих значительными средствами; в эндаументах 332 вузов США и Канады содержится более 325 млрд долларов. В России половина фондов целевого капитала также создана для поддержки высших учебных заведений. Сегодня крупнейшие фонды целевого капитала функционируют при Московском государственном институте международных отношений, Санкт-Петербургском государственном университете, Европейском университете в Санкт-Петербурге, Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации и др. Пока единичные фонды созданы в сфере здравоохранения, социальной помощи и поддержки (Фонд целевого капитала для помощи хосписам «Вера»), в сфере спорта (Национальный специализированный фонд поддержки детско-юношеского спорта). В сфере искусства появился Фонд целевого капитала Эрмитажа.

В последнее время был принят комплекс законодательных актов, значительно облегчивших осуществление благотворительной деятельности. Серьёзным шагом на этом пути стало принятие федеральной Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества, где предусмотрен ряд основных направлений: содействие развитию благотворительной и добровольческой деятельности физических лиц и организаций, содействие развитию института социальной рекламы.

В конце 2010 года были приняты поправки в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», которые расширили перечень целей благотворительной деятельности<sup>18</sup>. К ним, в частности, были отнесены: оказание бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения, содействие добровольческой деятельности. Уточнено понятие «доброволец»: теперь добровольцами признаются физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного

<sup>18</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и в статью 7 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»: Федеральный закон от 23.12.2010 г. № 383-ФЗ. — URL: <http://www.rg.ru/2010/12/27/blagotv-dok.html>.

выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности), тогда как раньше это был безвозмездный труд.

Поправками также регулируются правовые условия осуществления добровольцами благотворительной деятельности. Начиная с 1 января 2012 года добровольцам предоставляются налоговые льготы по налогу на доходы физических лиц на возмещение расходов, связанных с исполнением добровольческих договоров: на наём жилого помещения; на проезд к месту осуществления благотворительной деятельности и обратно; на питание; на оплату средств индивидуальной защиты; на уплату страховых взносов на добровольное медицинское страхование, связанное с рисками для здоровья добровольцев при осуществлении ими добровольческой деятельности.

В течение 2011 года были расширены налоговые льготы для благополучателей. В середине июля были приняты поправки в Налоговый кодекс Российской Федерации. До принятия поправок взносы учредителей в имущество созданной ими некоммерческой организации, например благотворительного фонда, облагались налогом на прибыль. Другим важным новшеством стало расширение видов целевых поступлений в НКО, освобождаемых от налога на прибыль. Теперь целевыми поступлениями признаются доходы в виде безвозмездно полученных некоммерческими организациями работ (услуг). Важным изменением стало отнесение к целевым поступлениям безвозмездно полученных НКО имущественных прав. Также значимым изменением является расширение перечня программ, гранты которых теперь не облагаются налогом на прибыль, — это конкретные программы в области физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта).

Принятие Федерального закона от 27 июня 2011 года № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе» (большая часть положений Закона вступает в силу в июле 2012 года) решило многие проблемы, связанные с приёмом электронных пожертвований. Данный закон, в частности, подробно регулирует процедуру проведения расчётов при помощи электронных кошельков и не устанавливает запрета на сбор пожертвований с их помощью. Вместе с тем вопрос о сборе пожертвований с участием небанковских платёжных агентов остаётся нерешённым.

На фоне заметных подвижек в законодательстве остаются серьёзные пробелы. Не разрешена проблема расширения списка иностранных и международных грантодающих организаций, гранты которых не облагаются налогом на прибыль. На сегодняшний день в пере-

чень входят только 13 организаций; порядок и основания включения в данный список новых доноров до сих пор не определены, равно как и для перечня российских и иностранных грантодающих организаций, выдающих необлагаемые НДФЛ гранты физическим лицам.

Остаётся нерешённым вопрос о введении особого порядка налогообложения некоммерческих организаций (в том числе благотворительных — налогом на прибыль), предполагающего освобождение всех доходов, и, в первую очередь, получаемых в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, от указанного налога. В Концепции отмечается, что данная льгота применима только при соблюдении условий, касающихся связи осуществляемой предпринимательской деятельности с основной деятельностью НКО.

Требуется дальнейшее законодательное регулирование многих вопросов, связанных с развитием добровольчества, в том числе и решение вопроса об одновременном применении двух терминов — «доброволец» и «волонтёр» — для обозначения одной и той же безвозмездной деятельности физических лиц. Остаются нерешёнными и дискуссионными вопросы о социальных гарантиях добровольцам, поддержке и стимулировании добровольческой деятельности, расширении видов деятельности, в рамках которых возможно привлечение добровольцев.

Важным механизмом развития массовой благотворительности является **социальная реклама**. 17 июня 2011 года вступили в силу поправки в законодательство о рекламе, разрешающие упоминание в социальной рекламе физических и юридических лиц. Деятельность благотворителей по безвозмездному производству и распространению социальной рекламы с 1 января 2012 года освобождается от НДС; с этого же момента им предоставляется льгота по налогу на прибыль организаций.

Прогнозы развития благотворительного сектора в России в целом позитивны. Активность и число разных типов фондов будут расти. Прежде всего, это должно коснуться фондов помощи и фондов целевого капитала. Последние могут рассматриваться как главная точка роста всего благотворительного сектора. Значительное влияние на дальнейшее развитие благотворительности окажет применение информационных технологий, а также появление новых образовательных площадок.

### 1.3. РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление является не только одним из уровней власти, но и важнейшей формой самоорганизации граждан, обеспечивающей самостоятельное и ответственное решение населением вопросов местного значения.

Однако целый ряд системных проблем не позволяет этому институту реализовать свой потенциал. Негативные тенденции в его развитии, отмеченные в докладе Общественной палаты за 2010 год, не были разрешены и в 2011 году.

Уровень финансовой обеспеченности муниципальных образований продолжает оставаться чрезвычайно низким и не позволяет им качественно выполнять возложенные на них задачи, удовлетворять запросы граждан. Отсутствие средств для обеспечения достойного качества жизни в городах и посёлках вызывает у жителей разочарование как в институте местного самоуправления, так и во власти вообще.

Узкая доходная база муниципалитетов и отсутствие возможностей по её расширению, а также высокая зависимость от помощи из бюджетов вышестоящих уровней порождают у муниципальных руководителей иждивенческие настроения, большую ориентацию на вышестоящее начальство, нежели на мнение жителей.

Небольшие объёмы местных бюджетов, отсутствие возможности обеспечить полноценное социально-экономическое развитие муниципальных образований являются причиной дефицита в органах местного самоуправления профессиональных кадров. В свою очередь, непрофессионализм муниципальных служащих проявляется в неумении и нежелании развивать общественную инициативу.

Осуществлению эффективного взаимодействия властей и общественности на местном уровне препятствует также ряд неурегулированных законодательных проблем. К примеру, публичные слушания являются формой обязательного учёта мнения граждан по важнейшим вопросам, отнесённым к компетенции органов местного самоуправления. Однако действующая редакция ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регу-

лирующей их проведение, характеризуется подробной регламентацией процедуры публичных слушаний в сочетании с отсутствием каких-либо требований к учёту их результатов. Непонятно, зачем законодатель столь подробно расписывал механизм организации данного мероприятия, если единственной формой использования его результатов является только их опубликование (обнародование). В Законе отсутствует определение понятия «результат публичных слушаний».

Изменения и дополнения, вносимые в последнее время в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», привели, по мнению ряда экспертов, к дальнейшему «огосударствлению» местного самоуправления, повышению ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, централизации средств и снижению бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления<sup>19</sup>.

Несправедливость и неэффективность существующих межбюджетных отношений, необходимость передачи дополнительных средств из вышестоящих бюджетов на региональный и местный уровни были признаны Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым. По его поручению созданы рабочие группы для подготовки предложений по децентрализации управления в Российской Федерации и совершенствованию межбюджетных отношений.

Существенным ударом по развитию общественной активности на местном уровне явилось повсеместное внедрение института ситуационных менеджеров. Данный институт не обеспечил значимого повышения качества муниципального управления, но в то же время породил в гражданах недоумение в связи с тем, что их лишили возможности напрямую выбирать полномочного главу муниципального образования, поскольку оперативное управление городом осуществляет наёмный глава администрации, к назначению которого жители не имеют отношения.

В минувшем году продолжилось достаточно сильное давление на местное самоуправление, выражающееся, в первую очередь, в ограничении политической самостоятельности юридически независимых органов власти. Одним из проявлений административного давления является чрезмерная активность контролирующих надзорных органов — прокуратуры, ГУ МЧС, региональных подразделений Роспотребнадзора.

<sup>19</sup> Широков А. Н., Юркова С. Н. Тенденции развития местного самоуправления в России в контексте законодательных изменений: Анализ основных изменений и дополнений, внесенных в Федеральный закон № 131-ФЗ // Практика муниципального управления. — 2012. — № 2. — С. 16.

Необходимость реагировать на чрезмерное количество нескоординированных проверок, запросов и представлений, к тому же носящих зачастую формальный характер и необходимых только для отчётов ведомств, отнимает у местных администраций массу сил и времени, наносит ущерб выполнению их прямых обязанностей. Наличие данной проблемы было признано на межрегиональном совещании, состоявшемся 24 декабря 2010 года, в котором приняли участие Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка и министр регионального развития В. Ф. Басаргин. Однако, несмотря на решение совещания, в котором региональным прокурорам было предписано изменить критерии оценки работы собственной службы с количественных на качественные и даны рекомендации рассматривать муниципалитеты не как потенциальных преступников, а как партнёров в решении общих задач, «перегибы» на местах по-прежнему продолжаются.

В 2011 году началась работа по модернизации системы бюджетных учреждений, в том числе на местном уровне, в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Масштаб изменений наряду с низкой финансовой обеспеченностью муниципальных образований и низким профессиональным уровнем значительной части муниципальных служащих создавал серьёзную угрозу ухудшения качества услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры и спорта. В ряде регионов принятие Закона сопровождалось массовыми протестами граждан. Общественная палата Российской Федерации принимала активное участие в обсуждении и экспертизе этого законопроекта. В результате данный Закон претерпел кардинальные изменения, и для региональных и муниципальных учреждений он вступит в силу с 1 июля 2012 года, а не с начала 2011 года, как это изначально предполагалось.

Однако наибольшее количество жалоб и обращений граждан вызывали в 2011 году жилищные и коммунальные проблемы. Об этом свидетельствовали результаты работы горячей линии по вопросам ЖКХ, открытой в Общественной палате Российской Федерации в конце 2010 года. По данным опроса, проведённого Всероссийским Советом местного самоуправления, 70% муниципальных образований считают проблемы в сфере ЖКХ самыми серьёзными и наиболее болезненными. Сфера ЖКХ является сегодня источником постоянного социального напряжения и социальных конфликтов, связанных с:

- высокой изношенностью и низкой энергоэффективностью многоквартирных домов и коммунальных сетей, приводящих к низкому качеству жилищных и коммунальных услуг при высоких ценах на них;
- непрозрачностью процедур установки тарифов на товары и услуги ресурсоснабжающих организаций;
- недостаточным нормативным регулированием деятельности управляющих компаний и слабым развитием конкуренции на рынке управляющих организаций, порождающим низкое качество услуг наряду с их завышенной стоимостью;
- неэффективностью функционирования отдельных ТСЖ, обусловленной в том числе повсеместной пассивностью и низкой правовой грамотностью собственников, а также распространёнными злоупотреблениями недобросовестных должностных лиц, стремящихся к подмене реальных ТСЖ их фиктивными аналогами;
- неотрегулированными отношениями между поставщиками коммунальных ресурсов, исполнителями коммунальных услуг и потребителями, результатом чего является высокий уровень неплатежей и отсутствие своевременных и полных расчётов с ресурсоснабжающими организациями;
- отчуждением у собственников общедолевого имущества, в первую очередь технических помещений, что приводит не только к нарушению законных прав жителей, но и к нарушению правил безопасной эксплуатации многоквартирных домов.

Следует отметить, что данная сфера находится в зоне пристального внимания руководителей государства, Министерства регионального развития Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В 2011 году был принят ряд постановлений Правительства Российской Федерации, направленных на ужесточение контроля за работой управляющих компаний, на защиту прав жильцов на получение качественных коммунальных услуг. В Жилищный кодекс Российской Федерации внесены важные поправки, максимально облегчающие возможности объединения граждан для осуществления контроля за деятельностью управляющих компаний. Серьёзной проблемой является то, что граждане зачастую не знают о своих правах или по тем или иным причинам не хотят занимать активную позицию в вопросах управления собственным жильём. Однако без активной, ответственной пози-

ции собственников жилья невозможно добиться улучшения ситуации в сфере жилищного и коммунального обслуживания.

Значительное количество конфликтов между гражданами и местными властями было связано с градостроительной политикой (уплотнительная застройка, размещение нежелательных промышленных и офисных объектов и т. п.) и экологией (размещение вредных производств или вырубка лесов для строительства зданий или дорог). О значимости этих проблем свидетельствует количество обращений граждан в Общественную палату Российской Федерации.

Причины конфликтов лежат, как правило, в неготовности властей к партнёрскому взаимодействию с гражданами. До сих пор существует немало муниципалитетов, руководители которых опасаются чрезмерной активности граждан, не готовы к открытому диалогу, всячески препятствуют развитию истинной народной инициативы, заменяя её имитационными мероприятиями. Немало и таких, кто понимает взаимодействие с общественностью исключительно в традиционном, «патерналистском» ключе: встречи граждан с руководителями, приёмы и удовлетворение запросов граждан, поступающих в адрес властей. В этом взаимодействии гражданам отводится исключительно пассивная роль получателей благ. И такой подход нередко приветствуется самими жителями, многих из которых отличает пассивность, тотальное незнание как собственных прав и обязанностей, так и обязанностей и полномочий властей, нежелание принимать на себя ответственность за жизнь своего дома, города, посёлка, глубоко укоренившиеся иждивенческие настроения, нередко сочетающиеся с тотальным недоверием к властям — «благодетелям».

Однако каждый год появляется всё больше муниципальных образований, в которых граждане и власти эффективно взаимодействуют как партнёры и общественная активность является важным ресурсом развития территорий.

В 2011 году Общественная палата Российской Федерации вела систематический мониторинг гражданской активности на местном уровне.

Эффективное взаимодействие граждан и общества не требует сложных процедур и специальных организационных структур. Это показали опросы Всероссийского Совета местного самоуправления. Необходимыми условиями являются лишь активность со стороны граждан, открытость и стремление сотрудничать со стороны властей. При соблюдении этих условий можно добиться очень хороших резуль-

татов. В тех муниципалитетах, где взаимодействие с гражданами осуществляется системно и последовательно, накоплен целый арсенал методов и организационных форм.

Опросы и публичные слушания являются формами, официально закреплёнными в законодательстве и подзаконных актах. Многие муниципалитеты превратили их в хорошо работающий инструмент. Например, в г. Уфе опросы проводятся по вопросам строительства промышленных объектов, влияющих на экологическую ситуацию в городе, а также по вопросам точечной застройки жилых микрорайонов.

Встречи, приёмы и обращения граждан являются самой привычной и распространённой формой общения граждан и власти. Например, в г. Угличе Ярославской области процедура решения проблем города в рамках публичных обсуждений вылилась в проект «Народная экспертиза». Председатели территориальных общественных самоуправлений (ТОС) города через сходы граждан, старших по домам и улицам изучают текущие проблемы жителей. Заседания «Народной экспертизы» демонстрируются по местному телевидению.

Участие общественности в законотворчестве и обсуждении проектов муниципальных правовых актов, муниципальных программ — важнейший инструмент гражданского участия и гражданского контроля. Например, в Положении об общественных советах г. Соль-Илецка Оренбургской области отмечено, что одной из важнейших функций этих советов является экспертиза нормативных актов.

В г. Ставрополе общественность принимает активное участие в совместной разработке и публичном принятии градостроительных планов, социальных целевых программ. Ряд постановлений администрации г. Ставрополя, принятых в последнее время в сфере городских пассажирских перевозок, формировался с активным участием представителей общественных организаций. При подготовке и выполнении работ по реконструкции и модернизации городских дорог учитывается мнение общественности. Примером этому может служить определение мест строительства парковок легкого транспорта. Особое внимание было уделено предложениям Ставропольской городской организации «Всероссийское общество инвалидов». Приём выполненных работ по всем муниципальным контрактам, заключаемым во исполнение вышеперечисленных программ, выполняется комиссией с участием представителей общественных организаций.

Важнейшим муниципальным нормативным актом является местный бюджет. Участие общественности в его обсуждении является принципиальным вопросом. В г. Красноярске на протяжении нескольких лет реализуется проект «Народный бюджет», основная цель которого — определение с участием жителей города социальных объектов первоочередного финансирования.

Повсеместно работают общественные советы при главах муниципальных образований, объединяющие, как правило, представителей общественных организаций, которые действуют на территории муниципального образования, иногда — почётных жителей и местные отделения политических партий.

В г. Перми создано несколько уникальных площадок для объединения общественности. Во всех школах города организованы управляющие, наблюдательные или попечительские советы, в состав которых входят родители учащихся, педагоги, представители общественных организаций. В городе функционирует Общественный совет по топонимике.

Менее распространённой формой объединения муниципальной общественности являются движения, цель которых, как правило, состоит в совместной работе по развитию города или посёлка. Например, в г. Североморске Мурманской области создано общественное движение «Североморцы», объединяющее общественные организации, представителей политических партий, религиозных конфессий.

Развитию общественной активности способствуют центры общественной активности и ресурсные центры для общественных организаций, предоставляющие им помещения для офисов и для встреч, а также осуществляющие необходимые консультации и обучение общественников. Интересен пример Новосибирской области, где представители муниципальных образований избираются в региональную общественную палату, которая, в свою очередь, инициировала создание в каждом муниципальном образовании ресурсного центра, центра гражданской активности. Помещение и оборудование под деятельность такого центра выделяет орган местного самоуправления, а общественники наполняют его деятельность содержанием.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) является распространённой и достаточно эффективной формой объединения активных граждан. ТОС — одна из форм осуществления местного самоуправления, исключительно гибкая и максимально приближенная к населению, имеющая ряд специфических особенностей. ТОС

отличает многообразие возможных уровней объединения (от лестничной клетки до микрорайона или посёлка), они создаются как временно для решения конкретных задач, так и на длительный срок. ТОС может как иметь, так и не иметь статус юридического лица, обладает правом заниматься коммерческой деятельностью, не противоречащей законодательству.

Так, например, ТОСы в г. Кирове решают жизненно важные проблемы горожан, такие как: организация социально-бытовых и жилищно-коммунальных услуг, улучшение использования земли и источников воды, благоустройство микрорайонов, экология, работа с подростками, престарелыми, организация досуга населения, социальная защита и т.д. Администрацией города разработан механизм поддержки инициатив граждан. Наиболее активные представители органов ТОС по представлению территориальных управлений районов уже вошли в Городской координационный совет органов ТОС, где вместе с главой администрации г. Кирова решают общественно значимые проблемы города в целом. Для тех, кто своими силами обустроил свой подъезд, двор, улицу территориальные управления районов города проводят смотры-конкурсы. Победители и участники отмечаются премиями, подарками и грамотами.

В крупных городах наиболее распространённой формой объединения граждан являются товарищества собственников жилья и советы домов. Эти объединения граждан решают достаточно узкий круг вопросов, связанных с содержанием имущества и придомовыми территориями. Тем не менее, в условиях мегаполисов они являются самой массовой формой общественных объединений и той зачастую единственной формой активности, в которую готовы включаться не только пенсионеры и молодёжь, но и работающие граждане среднего возраста. Однако существуют и другие формы объединения жителей многоквартирных домов. На территории г. Хабаровска основными формами самоорганизации граждан в рамках жилмассивов являются домовые и уличные комитеты, создающиеся в целях повышения культуры быта людей и обеспечения сохранности жилищного фонда.

Системная долговременная работа местных властей по развитию общественной активности достаточно часто выливается в принятие комплексных муниципальных проектов и муниципальных целевых программ. В г. Калуге разработана ведомственная целевая программа «Общественное участие» на 2012–2014 годы, направленная на поддержку ТОСов. В настоящее время в муниципальном образовании действует 43 территориальных общины. Такое вовлечение жителей

в работу органов местного самоуправления создаёт хорошие условия для роста новых лидеров общественности.

Всё чаще российские муниципалитеты принимают участие в международных проектах, сотрудничают с зарубежными некоммерческими организациями. Так, г. Петрозаводск занял в 2011 году первое место в рейтинге «Российские города, доброжелательные к детям», проведённом Детским фондом ООН ЮНИСЕФ. В рамках реализации проекта осуществлялось информирование горожан о правах ребёнка, велись правовое просвещение подростков, пропаганда здорового образа жизни, борьба с дискриминацией и насилием в молодёжной среде, поддержка молодых родителей. Активное участие в реализации проекта приняли дети и подростки. Силами молодёжной социологической службы «Молодёжный голос» было проведено исследование «Оценка доброжелательности микрорайона к детям. Вопросы детского и молодёжного участия». Результаты исследования были опубликованы на сайте Уполномоченного по правам ребёнка в Республике Карелия и на молодёжном портале г. Петрозаводска.

Практика работы наиболее успешных российских муниципалитетов доказывает: общественность, некоммерческие организации могут играть существенную роль в решении целого спектра проблем.

Наиболее традиционной сферой взаимодействия местных властей и общественности является сфера благоустройства и развития инфраструктуры. Схемы такого взаимодействия предельно просты, но от этого не перестают быть эффективными.

Действующее законодательство предусматривает такую процедуру как самообложение граждан. Однако принятие соответствующего решения осложнено. Сплошь и рядом граждане отказываются внести дополнительные деньги, считая, что власти самостоятельно должны обеспечить им положенные удобства. При всей очевидности процедуры самообложения её реализация невозможна без сложного переговорного процесса между властями и жителями.

Тем важнее опыт муниципалитетов, в которых данная проблема успешно решается, а разовые акции становятся отправной точкой для системного взаимодействия властей и общественности. В Киреевском районе Тульской области представители ТОСов помогают властям решать проблемы газификации. Общественники активно участвуют в подготовке документов для разработки проектов по газоснабжению, подбирают оптимальные варианты прокладки коммуникаций.

Участие общественности в решении экологических проблем также даёт хорошие результаты. К примеру, в г. Ростове-на-Дону по инициативе организаций территориального общественного самоуправления и Палаты некоммерческих организаций 2011 год в городском сообществе был объявлен «Годом Чистоты» и несколько общественных организаций активно включились в работу. В свою очередь, Молодёжная палата, представители экологического движения «Зелёный регион» предложили проводить мониторинг вывоза отходов. Уже есть конкретные результаты по ликвидации незаконных свалок мусора, по привлечению виновных к ответственности.

Значительный вклад вносит общественность в развитие системы образования. Управляющие советы образовательных учреждений, формируемые с участием муниципальной общественности, являются распространённой формой работы в муниципальных образованиях. Члены управляющих советов присутствуют в качестве наблюдателей при проведении государственной итоговой аттестации, в том числе единого государственного экзамена, при проведении лицензирования и государственной аккредитации учреждений. Управляющие советы ведут работу по формированию ресурсной базы учреждений, привлечению внебюджетных источников финансирования деятельности, осуществлению контроля за исполнением бюджета.

Обеспечение безопасности на местном уровне в последние годы в большей степени становится делом общественности. Эта тенденция стала более отчётливой после реформы правоохранительных органов, которая — среди прочего — привела к значительному сокращению участковых уполномоченных на территории муниципальных образований. На несколько сёл подчас работает только один участковый, который не в состоянии справиться с возложенными на него обязанностями. В итоге граждане всё чаще берут дело обеспечения безопасности на территории поселения в свои руки.

В г. Заречном Пензенской области, например, созданы территориальные советы по профилактике правонарушений, городской Совет отцов, городской Совет женщин. За 9 месяцев 2011 года уровень преступлений снизился по сравнению с 2010 годом на 15%.

Во многих муниципальных образованиях под пристальным вниманием общественности находится продажа спиртных напитков несовершеннолетним.

Большой вклад общественность вносит в борьбу с проявлениями ксенофобии и экстремизма, в организацию межкультурного диалога

представителей различных национальностей. В г. Нягани ХМАО разработано и подписано Соглашение о сотрудничестве в вопросе этнокультурного воспитания молодёжи, участниками которого стали лидеры национально-культурных центров, священнослужители православного храма и мечети, руководители Комитета образования и науки и Городского комитета молодёжи.

Проблемы ЖКХ являются сегодня одними из самых болезненных в большинстве муниципальных образований. Тем не менее, в ряде из них накоплен успешный опыт решения этих проблем. Эффективной формой гражданского участия является контроль за формированием тарифов. В Старорусском городском поселении Старорусского района Новгородской области члены городского Совета ТОС потребовали у коммунальной службы города расчёты тарифов, создали комиссию по проверке их правомерности. Были произведены альтернативные расчёты тарифов на услугу по вывозу бытового мусора. Итоги деятельности общественной комиссии и новые расчёты тарифов были обсуждены с руководителями и работниками коммунальной службы города. В результате активной гражданской позиции и настойчивой работы членов городского Совета ТОС тарифы на данный вид коммунальных услуг снизились не только до установленного до их повышения уровня, но стали ещё ниже.

Неплатежи в сфере ЖКХ являются распространённой проблемой, решить которую в рамках действующего законодательства практически невозможно. В этой ситуации на помощь часто приходит общественность. Например, в г. Батайске Ростовской области председатели комитетов территориального общественного самоуправления, квартальные уполномоченные, работая совместно с налоговой инспекцией, разносят каждому домовладельцу квитанции о задолженности по оплате. В результате проделанной работы в городе заметно уменьшилось количество неплательщиков.

Всё более острой проблемой становится неудовлетворительное качество работы, а зачастую — и нечистоплотность управляющих компаний. На федеральном уровне обсуждается необходимость более жёсткой регламентации работы управляющих компаний. Значительный интерес представляют примеры успешного решения этой проблемы с участием общественности. В г. Шадринске Курганской области после изучения вопроса членами местной Общественной палаты была разработана система мер по контролю за исполнением и сохранностью жилого фонда, а также критерии оценки сравнения качества и эффективности работ управляющих компаний. Были определены перечень и виды работ, обязательных для проведения управляю-

щими компаниями в процессе обслуживания домов, утверждена еженедельная отчётность управляющих компаний о проделанной работе, подготовлены показатели балльной оценки их деятельности. В итоге наметилась тенденция к улучшению качества работы управляющих компаний.

Общественность активно участвует в реализации детской и молодёжной муниципальной политики. Нехватка мест в детских садах является одной из самых острых социальных проблем в России. Городской общественной совет г. Мегиона ХМАО, объединяющий 45 общественных организаций, направил свои усилия на создание процедуры прозрачности вокруг распределения мест в дошкольных учреждениях, организовав постоянный общественный контроль. Это позволило снять социальную напряжённость.

В организации мероприятий по социальной защите представители общественных организаций участвуют в разных качествах. С одной стороны, они берут на себя часть функций государственных и муниципальных органов по организации помощи социально незащищённым слоям населения, с другой — сами являются получателями услуг (пенсионеры, инвалиды, многодетные матери активно участвуют в разработке муниципальной политики, направленной на помощь своей целевой группе, принимают и оценивают мероприятия, осуществляемые в рамках принятых программ). Например, в г. Нижневартовске представители общественных организаций инвалидов включая инвалидов-колясочников входят в состав экспертной комиссии по обеспечению доступной среды жизнедеятельности для маломобильных групп населения, а также в состав Координационного совета по реабилитации инвалидов. Они активно участвуют в выездных проверках объектов социальной инфраструктуры города, вносят предложения по формированию доступной среды в городе.

Общественники активно работают над улучшением качества медицинского обслуживания в муниципальных образованиях. Ликвидация фельдшерско-акушерских пунктов становится сегодня большой бедой для сельских муниципальных образований в различных регионах страны. В Спасском районе Нижегородской области решили преобразовать фельдшерско-акушерский пункт в селе Маклаково в Дом милосердия. Проект был реализован на средства населения, спонсоров и муниципального бюджета.

Значительным может быть вклад общественных организаций в сфере регулирования трудовых отношений и создания рабочих мест. Например, по инициативе ТОС посёлка Лычак Волгоградской

области было заключено трёхстороннее соглашение между администрацией муниципального образования, ТОС и центром занятости населения, в результате которого были организованы общественные работы по благоустройству территории для безработных граждан.

Без участия общественности, представителей бизнес-сообщества невозможны разработка и реализация полноценных программ социально-экономического развития муниципальных образований. Успешен опыт г. Хабаровска, в котором разработан и реализуется Стратегический план устойчивого развития города — договор общественного согласия, инструмент организации взаимодействия органов местного самоуправления, бизнеса и общественности.

Таким образом, местное самоуправление в России, хотя и находится в стадии становления, предлагает большую палитру схем решения местных проблем и взаимоотношения властей и гражданского общества. Активное обучение глав муниципальных образований и активистов, пропаганда лучших достижений в сфере развития гражданской активности на местном уровне являются стратегической задачей как Общественной палаты Российской Федерации, так и региональных общественных палат. Работа в этом направлении позволит существенно изменить ситуацию в стране.

#### 1.4. РАЗВИТИЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ

Прошедший год показал сохраняющийся переходный характер российского саморегулирования. Механизм саморегулирования начинает работать, но не в запланированной изначально модели. Принципиальная особенность российского саморегулирования заключается в том, что оно возникает в условиях серьёзного государственного вмешательства и администрирования.

Во многих сферах пока не достигнут конструктивный баланс саморегулирования и регулирования со стороны государства. Провозгласив саморегулирование в качестве инструмента развития профессионального сообщества, государство не всегда готово учитывать интересы профессиональных сообществ и слышать их мнение. Органы исполнительной власти, к которым саморегулируемым организациям (СРО) приходится обращаться с различного рода предложениями, вопросами и проблемами, а иногда и требованиями, одновременно являются надзорно-контрольными органами. Таким образом, конфликт интересов заложен уже непосредственно самой законодательной конструкцией.

Вместе с тем многие участники рынка саморегулирования отмечают, что в идеальном виде эта система взаимодействия и координации для многих сфер — единственно возможный способ организации профессиональных сообществ. По разным оценкам, в России на саморегулирование может быть переведено около 80 сфер предпринимательской деятельности.

Среди регионов-лидеров в области развития саморегулирования находятся Москва, Санкт-Петербург и Московская область, а также Свердловская, Самарская, Ярославская, Ростовская, Тюменская, Волгоградская области, Краснодарский край. Места в конце списка занимают Республика Ингушетия, Республика Тыва, Еврейская автономная область.

Что касается отдельных отраслей саморегулирования, то в строительстве, проектировании и инженерных изысканиях лидируют Москва, Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа. В сфере энергетического обследования — Владимирская область, Москва и Санкт-Петербург. В сфере кадастра и землеустройства — Ростовская, Иркутская области, Алтайский край.

Можно отметить положительную тенденцию: за последние полтора года в российских регионах возросло количество саморегулируемых организаций и количество членов СРО — их около 180. Почти 40% из них действуют в сфере управления недвижимостью и жилищно-коммунальным хозяйством, одну пятую часть составляют объединения предпринимателей в сфере промышленной и пожарной безопасности.

В этом году были созданы первые СРО реставраторов, независимых строительных экспертов, зерновых товарных складов, частных клиник и агентов в сфере недвижимости. О своём желании объединиться в саморегулируемые организации заявили представители микрофинансовых организаций, таможенных брокеров, туроператоры, банкиры, коллекторы, перевозчики, страховщики и персонал в сфере управления жилищным фондом.

Острая дискуссия развернулась в медицинском сообществе. Преимущества создания системы врачебного самоуправления очевидны. Оно создаст более комфортные условия для самоорганизации и развития врачебного сообщества: ведомственный контроль качества медицинской помощи, а следовательно, и бюджетные затраты на него минимизируются, всю ответственность за качество медицинской помощи (надо подчеркнуть — имущественную ответствен-

ность) принимает на себя система врачебного самоуправления в лице национальной медицинской организации.

Однако в настоящее время ни органы управления здравоохранением на федеральном и региональном уровне, ни врачи и созданные ими организации не обладают опытом и знаниями о модели функционирования национальной системы здравоохранения в случае предоставления права на самоуправление врачам.

Системообразующим звеном саморегулирования может стать национальная медицинская организация. Главным результатом её создания станет возможность разделения прав и обязанностей, полномочий и ответственности за здоровье населения между врачами и государством. Однако сегодня врачебное сообщество разобщено, не сформировало единую организационную структуру. В стране действуют три крупные общественные организации врачей: Российская медицинская ассоциация, Российское медицинское общество и Национальная медицинская палата.

После принятия Федерального закона «О саморегулируемых организациях» № 315-ФЗ от 1 декабря 2007 года одной из первых на саморегулирование перешла строительная отрасль. После вступления в силу с 1 июля 2010 года Приказа № 624 Министерства регионального развития Российской Федерации малый и средний бизнес фактически лишился возможности выполнять ряд работ в сфере строительства — таких как внутренняя отделка, инженерия, сооружение перегородок, кладка и т. д. В связи с этим возможными направлениями дальнейшей работы могли бы стать меры по возврату малых и средних предприятий в систему саморегулирования, ослабление или снятие нагрузки по оплате компенсационного фонда, снижение требований к специалистам, уменьшение вступительного и ежемесячного взносов.

Сегодня сохраняется тенденция коммерциализации саморегулирования, выражающаяся в создании и функционировании «коммерческих» и «ведомственных» саморегулируемых организаций. С целью борьбы с этой проблемой необходимо провести следующие мероприятия:

- обеспечить мониторинг деятельности всех СРО;
- обеспечить прозрачность информации о нарушениях СРО;
- использовать в качестве регулирующей и мотивационной меры опубликование нарушений со стороны саморегулируемых органи-

заций в СМИ; в случае неустранения этих нарушений — обращаться от имени национальных объединений в контролирующие органы;

— стимулировать добросовестное выполнение саморегулируемыми организациями своих обязанностей и осуществление эффективного контроля, в частности, путём создания рейтинга СРО и его опубликования в открытых источниках.

Тревожной является тенденция монополизации функции представительства интересов профессионального сообщества едиными национальными объединениями в области инженерных изысканий, проектирования и строительства, что не позволяет значительному количеству участников рынка представлять свою точку зрения. Государство готово вести диалог только с национальными объединениями, позиция которых зачастую диаметрально отличается от позиции отдельных саморегулируемых организаций, входящих в национальные объединения. Принятие решений законодательными и исполнительными органами власти происходит практически без учёта альтернативных точек зрения.

В этой связи законодательные нормы по обязательному членству в национальных объединениях требуют общественного обсуждения вопроса об их целесообразности. Также необходимо признать спорной законодательно закреплённую норму существования единственного национального объединения, особенно при наличии обязательного членства в таковом. Напротив, преобладающим принципом должна стать возможность организации нескольких национальных объединений для обеспечения добровольности членства и эффективной конкуренции.

Перспективы развития саморегулирования находятся в русле решения двух фундаментальных задач. Во-первых, необходимо, чтобы сами участники рынка осознали потребность в эффективно работающей структуре саморегулирования, способствующей цивилизованному развитию, выявлению недобросовестных участников рынка, разумному решению спорных вопросов. Во-вторых, государство должно обеспечить реальные возможности для СРО стать полноправными партнёрами в процессе регулирования профессий. В итоге позитивный эффект должен почувствовать конечный потребитель — житель России — за счёт обеспечения качества и безопасности продукции и услуг, гарантированной компенсации за причинение вреда от недобросовестных участников рынка.

### 1.5. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ КАК ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В России сегодня зарегистрировано более 94 тысяч средств массовой информации<sup>20</sup>. Однако в свет выходит значительно меньшее количество изданий и программ: по официальным данным 2009 года, в нашей стране — 9563 газеты и 7312 журналов<sup>21</sup>.

В текущем году, несмотря на активную общественную дискуссию вокруг проблемы разгосударствления региональных СМИ и призыв Президента Российской Федерации к решению этой задачи, тенденция огосударствления сферы массовой информации, а также укрепления в ней позиций крупного государственно ориентированного бизнеса продолжилась. Доля независимых СМИ в информационном поле за последние годы значительно уменьшилась. Местные власти активно концентрируют масс-медиа в своих руках. Во многих регионах газеты и телекомпании объединяются в крупные холдинги — при этом их финансирование из региональных бюджетов увеличивается.

Учредителями большинства региональных и до 80% муниципальных газет выступают органы региональной и муниципальной власти, что отражается на редакционной политике изданий и на их экономической независимости. По подсчётам Министерства финансов, из государственного бюджета в 2011–2013 годах на СМИ будет потрачено 174 млрд рублей<sup>22</sup>. На деле же — в условиях отсутствия реального контроля со стороны гражданского общества за формированием и исполнением бюджетов, в частности средств, выделяемых государством на поддержку СМИ, — эта сумма сегодня значительно превышает официальные цифры.

Законодательство в сфере масс-медиа совершенствуется, но существует явная тенденция, направленная на «сжатие» территории свободы слова: начиная с 1995 года число оснований для прекращения выпуска СМИ последовательно увеличивается, а процедуры прекращения их выпуска — упрощаются. Роскомнадзор открыл специальную горячую линию по защите прав и законных интересов журналистов.

<sup>20</sup> Данные Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзора). — 2011. — URL: <http://www.rsoc.ru/news/rsoc/news13286.htm>.

<sup>21</sup> Российский статистический ежегодник 2010: Стат.сб-к/Росстат. — М., 2010. — С. 297.

<sup>22</sup> Проблемы СМИ: ожидания общества и реальность: Выступление председателя Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в СМИ П. Н. Гусева на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации. — 22.12.2011 г. — URL: <http://www.oprf.ru/press/news/2011/newsitem/15849>.

В Национальной стратегии противодействия коррупции фактически отсутствует упоминание роли СМИ как важнейшего средства борьбы с этим общественным злом, несмотря на традиционно высокую роль журналистских расследований в обнаружении и пресечении коррупционных схем.

Встаёт вопрос: что такое современные российские СМИ с точки зрения обеспечения конституционного права граждан на свободу массовой информации, обеспечения свободы слова? Выполняют ли сегодня российские СМИ свою роль в предоставлении гражданам достоверной информации? Доверяют ли граждане этой информации?

Самым недопустимым и опасным способом подавления свободы СМИ остаются насилие и угрозы насилия против журналистов. Такая практика получила в России широкое распространение. За 10 месяцев 2011 года более 150 журналистов в нашей стране были избиты, покалечены или подверглись угрозам. Россия остаётся государством — членом ОБСЕ, где чаще всего убивают журналистов. 16 декабря 2011 года произошла очередная трагедия — был убит основатель махачкалинской газеты «Черновик» Х. Камалов.

Появляется информация и об иных способах давления на СМИ. Широкий резонанс получил процесс против сотрудников самарской «Новой газеты», обвинённых в использовании нелегального программного обеспечения. По схожей схеме были заведены дела и на сотрудников ряда других СМИ и информационных агентств.

Такая форма взаимоотношений власти со СМИ не позволяет последним выступать в роли рупора общественного мнения, отсекает важный канал обратной связи власти и общества.

В результате взаимодействие гражданского общества и традиционных СМИ нарушено. Всё явственнее становится наметившаяся ранее тенденция: активная часть общества переходит в Интернет и отдаёт предпочтение неофициальным электронным информационным ресурсам.

В течение 2011 года велась активная дискуссия по вопросу создания в России общественного телевидения. Советом по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации подготовлен соответствующий законопроект<sup>23</sup>. Общественное вещание, способное при правильной органи-

<sup>23</sup> 28 декабря 2011 года Президент Российской Федерации Д. А. Медведев дал поручение представить предложения о создании общественного телевидения — в частности, на базе одного из федеральных каналов (Поручение № Пр-3884).

зации создать стандарт объективной, подотчётной гражданскому обществу журналистики, поднимает планку плюрализма, свободы информации и идей в обществе.

Сегодня необходимо в срочном порядке создать и опробовать в ряде регионов различные модели разгосударствления региональных и муниципальных СМИ и по результатам эксперимента разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона, определяющий порядок разгосударствления СМИ. В проекте необходимо предусмотреть отказ от прямого дотирования учреждаемой местными органами власти прессы, создание системы распределения бюджетных средств исключительно на конкурсной основе, отказ от публикации официальной информации в СМИ, предусмотрев для этого специальные бюллетени, электронные системы общего доступа, запрет государственным масс-медиа публиковать рекламу на коммерческой основе.

Общественной палатой Российской Федерации был проведён специальный опрос среди представителей региональной прессы и экспертов. Им был предложен вопрос: «Какие шаги нужно предпринять государству, чтобы начать процесс разгосударствления?» 6% опрошенных полагают, что не стоит проводить разгосударствление, так как в том случае если СМИ освободятся от опеки государства, они попадут в зависимость от бизнеса или криминальных группировок. 2% опрошенных полагают, что разгосударствление для небольших территорий губительно для качества СМИ и так называемой культуры чтения. 92% экспертов предлагают внедрять механизмы, обеспечивающие равные права для всех СМИ. Эксперты предлагают прекратить выделение бюджетных денег государственным СМИ либо в течение двух лет постепенно уменьшить дотации с последующей их ликвидацией.

Эксперты высказались также, что средствам массовой информации следует самостоятельно определять форму собственности. Государственным СМИ следует переходить в статус автономных учреждений и выводить властные структуры из состава учредителей, ликвидировать ГУПы и МУПы, а также законодательно запретить органам государственной власти учреждать СМИ, сохранив издания только для публикации официальной информации. Среди других экономических мер — налоговые льготы для СМИ, создание прозрачной системы грантов, создание фонда, который будет поддерживать неподведомственные СМИ.

В гражданском обществе сегодня сформировался определённый консенсус в отношении необходимости законодательно запретить

органам власти выступать учредителями и владеть средствами массовой информации. Однако механизмы практической реализации этой программы находятся в настоящий момент в поле общественной дискуссии, но не конкретных шагов Правительства. Возможно, следует постепенно переходить к общественной форме управления СМИ — форме давно обсуждаемой, но только в отношении главных федеральных телевизионных каналов. Начать следует, напротив, с небольших газет или городских телевизионных каналов, где бы общественный совет назначал главного редактора, директора и контролировал исполнение бюджета. В общественный совет входили бы авторитетные люди региона. Такая форма управления существует во многих странах Европы, их опыт может быть изучен и внедрён в России<sup>24</sup>.

#### 1.6. ОБЩЕСТВЕННАЯ ДИПЛОМАТИЯ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В глобализирующемся мире гражданское общество Российской Федерации развивается во взаимодействии с многоуровневыми институтами и структурами международного сотрудничества. Международные неправительственные контакты и связи формируют контекст для выстраивания взаимного доверия и сотрудничества, создают необходимые условия и предпосылки для полноценной интеграции нашей страны в мировое сообщество.

Общественная дипломатия представляет собой сопряжение усилий государства и гражданского общества на международной арене и в ходе двустороннего взаимодействия с зарубежными странами. Подключение общественности, неправительственных организаций, экспертного и академического сообществ, деловых кругов и деятелей культуры к государственным усилиям способствует укреплению взаимопонимания и доверия между странами и народами, развитию гуманитарного сотрудничества, продвижению интересов страны за рубежом. Цели развития публичной дипломатии имеют для России принципиальное значение в условиях эволюции мирового порядка в сторону многополярной системы и увеличения остроты глобальных рисков и угроз, когда требуются новые качество и масштаб российского присутствия на международной арене. Общественная дипломатия также является важнейшим ресурсом для развития самого гражданского общества страны.

<sup>24</sup> Оппозиции нашего времени: Доклад Института общественного проектирования о состоянии и перспективах политической системы России. — М., 2011. — С. 10.

Общественную дипломатию следует рассматривать как одно из измерений «мягкой силы», т.е. способа выстраивания международных отношений таким образом, что определяющим фактором успеха является не военная и экономическая мощь страны (так называемая «жесткая сила»), а взаимный интерес, общие ценности, политические идеалы, привлекательные политические и социальные программы, культурные связи. Усилия гражданского общества по этому направлению способствуют созданию благоприятного климата для реализации внешнеполитических интересов страны, повышения её авторитета и улучшения её образа за рубежом.

Россия обладает значительным потенциалом для развития общественной дипломатии: это и авторитет российской науки и культуры, и инфраструктура культурных представительств за рубежом, русский язык, многочисленные соотечественники, проживающие за границей. Показательны в этом отношении позитивные итоги проведения «перекрестных» годов России с зарубежными странами, в том числе мероприятий в рамках Года России в Испании и Италии в 2011 году, в которых активное участие принимали представители российской общественности.

Количество учреждений общественной дипломатии, созданных только в последнее время, регулярно растёт. На поприще публичной дипломатии действуют Общественная палата России, фонд «Русский мир», Фонд поддержки публичной дипломатии имени А.М. Горчакова, Российский союз обществ дружбы, Фонд поддержки и защиты прав соотечественников за рубежом. Многообразие таких организаций, каждая из которых обладает определённой спецификой, необходимо для многовекторного вовлечения гражданского общества в международные отношения. Однако для повышения эффективности их деятельности требуется действенная система координации. В этом смысле примечательны результаты состоявшегося 12 декабря 2011 года совместного заседания Общественной палаты и Министерства иностранных дел Российской Федерации, в ходе которого обсуждались вопросы взаимодействия внешнеполитического ведомства с акторами общественной дипломатии на международной арене. В частности, было достигнуто согласие о необходимости создания таких экспертно-координирующих структур как Общественный совет по международному сотрудничеству и публичной дипломатии на базе Общественной палаты и Координационный совет по международному молодёжному сотрудничеству на базе МИД России, которые предполагают вовлечение и всех вышеобозначенных учреждений. Тем самым Общественная палата ставит задачу формирования системы общественно-государственной поддержки и координации

деятельности российских НПО, участвующих в международной деятельности.

При этом не следует рассматривать общественную дипломатию как комплиментарное явление по отношению к официальной внешней политике государства. Ключевая особенность публичной дипломатии состоит в том, что, по сути, в конечном итоге от её осуществления выигрывает само общество или, по меньшей мере, значимая социальная группа. В процессе международных контактов по общественной линии расширяются человеческие связи, преодолеваются негативные стереотипы и происходит взаимовыгодный обмен опытом. Гуманитарное сотрудничество может быть продолжением официального курса, а может и замещать его, когда действия на политическом уровне невозможны и неэффективны. Яркий пример — существующие отношения между российским и грузинским народами после известных событий 2008 года.

Одной из наиболее действенных форм общественной дипломатии является участие институтов гражданского общества в деятельности международных организаций. С одной стороны, такие институты представляют в них не только свою организацию, но и свою страну в целом, с другой — подобная деятельность позволяет гражданскому обществу накапливать ценный опыт, получать доступ к международным площадкам и возможность вносить свой вклад в формирование международной повестки дня.

Фактор общественной дипломатии в значительной мере проявился применительно к сценариям развития комплексных отношений между Россией и ЕС, ОБСЕ, Советом Европы, БРИКС, СНГ.

Общественная палата Российской Федерации и другие российские институты гражданского общества активно участвуют в разработке нового Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве между Россией и Евросоюзом. При этом данные институты продвигают интересы большинства российских граждан — прежде всего, по вопросу об установлении безвизового режима и взаимного признания дипломов об образовании.

Заметного прогресса представители общественного дипкорпуса добились во взаимоотношениях с Советом Европы. Если в резолюции ПАСЕ 2007 года содержалась негативная оценка факта создания Общественной палаты России, то уже в 2010 году секретариат СЕ официально признаёт Общественную палату самым репрезентативным органом российского гражданского общества. Это существенно

повысило возможности и интерес широкого спектра российских НПО (НКО) к взаимодействию с Советом Европы и другими европейскими платформами. В 2011 году в штаб-квартире Совета Европы прошла серия семинаров и выставок молодёжных НПО (НКО), в том числе «Никогда более», посвящённая памяти героев и жертв Второй мировой войны. Участие российских НПО (НКО) в сессиях ПАСЕ стало традицией и в 2012 году может привести к созданию Молодёжной ПАСЕ. Инициатива по борьбе с правым радикализмом, нацизмом и ксенофобией, проявленная Всемирным конгрессом русскоязычного еврейства и поддержанная сотнями организаций в Европе и Америке, в 2011 году вылилась в учреждение и регистрацию в Страсбурге Международного правозащитного движения «Мир без нацизма», работающего в тесном взаимодействии с Советом Европы.

Общественная дипломатия призвана способствовать реализации интеграционных проектов на евроазиатском пространстве, которые невозможно реализовать исключительно политическими мерами. На их пути стоит целый ряд препятствий: менее половины граждан России поддерживают интеграционные процессы, в российском обществе распространяются исламофобские и кавказофобские настроения, так же как в бывших советских республиках нередко прослеживаются элементы русофобии. Преодолеть их помогут гуманитарные контакты между представителями гражданского общества, профессиональными союзами, молодёжью, деятельность экспертных общественных советов. В 2011 году ряд влиятельных российских НПО (НКО), имеющих разветвлённую партнёрскую сеть в странах СНГ, Балтии и Кавказа, при поддержке Общественной палаты Российской Федерации начали проекты гуманитарной интеграции наших народов.

Растёт уровень представительства России в Международной ассоциации экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ), объединяющей институты гражданского общества 67 стран в целях отражения интересов глобальной общественности. В 2011 году членом Президиума МАЭСССИ стала Общественная палата России, одна из основных задач которой в данном качестве — представлять в Ассоциации российское видение роли гражданского общества в условиях глобального кризиса. Результатом этого стала возможность российского участия в формировании повестки дня этой крупнейшей НПО (НКО). Российские НПО (НКО) и экспертное сообщество стали инициаторами и организаторами подготовки международного доклада «Ответ гражданского общества на мировой экономический кризис».

Некоммерческий сектор России всё более активен в рамках учреждений системы ООН. С 2001 года совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации на постоянной основе реализуется проект «Молодёжный делегат ООН», в рамках которого молодые российские общественники работают в рамках подготовки и проведения сессий Генеральной Ассамблеи. Растёт представительство российских НПО (НКО) в ЭКОСОС, в числе которых насчитывается уже 20 организаций. Российская общественность вносит свой вклад в международную повестку дня: в ноябре 2011 года Общественной палатой направлено письмо Генеральному секретарю ООН Пан Ги Муну, содержащее обобщённые предложения гражданского общества России к конференции по вопросам устойчивого развития «Рио+20».

В серьёзной поддержке нуждается та часть гражданского общества, которая непосредственно занимается общественной дипломатией. Необходимо оказывать им организационное, методическое содействие и помощь в подготовке кадров. Большое значение для реализации проектов общественной дипломатии имеет реализация совместной программы Общественной палаты Российской Федерации и Фонда международного сотрудничества «Общественный дипломатический корпус», позволяющей ежегодно обучать и включать в конкретные международные программы десятки лидеров российских НПО (НКО).

Кроме того, на поле многосторонней общественной дипломатии большое внимание следует уделить нашим соотечественникам и гражданам Российской Федерации, находящимся за рубежом. Важно обеспечить механизмы участия российской диаспоры, составляющей до 30 млн человек, в жизни страны через создание ассоциаций российских соотечественников и привлечение их представителей в российское экспертное сообщество.

## ГЛАВА 2. ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО: ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ

### 2.1. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНИЦИАТИВЫ

Коллективное действие может различаться по тем целям, ради которых оно возникло; соответственно различается и мотивация активистов. Это может быть защита нарушенных прав, реакция на действия государства, чиновников, крупного бизнеса, совместное достижение собственного интереса, помощь другим людям и защита их интересов.

2011 год показал, что рост гражданской активности происходит не только вокруг защиты своих собственных (обычно нарушенных) прав и обустройства своих интересов. Всё чаще возникают и развиваются правозащитные благотворительные инициативы, направленные на помощь незнакомым людям, на отстаивание общественных интересов и ценностей гражданского общества. На наших глазах стадия относительной инертности гражданского общества сменяется стадией активности, повышается и внимание гражданского общества к политическому процессу, требовательность по отношению к политическим силам, наделённым властными полномочиями.

Постепенно к людям, начинающим проявлять активность, приходит понимание, что обустроить свою жизнь гораздо легче действуя сообща. Объединение в группу или организацию позволяет приобщиться к опыту другого региона или страны. Пресса охотнее освещает именно массовые мероприятия, будь то праздник или протест. Отрядом в несколько человек удобнее вести круглосуточное дежурство около сквера, которому грозит застройка. Коллективное действие оказывается эффективнее при взаимодействии с государством<sup>25</sup>.

Уже сейчас есть широко известные примеры успешного влияния гражданских инициатив на выработку государственной политики. В результате гражданских действий скорректирована миграционная

<sup>25</sup> Перспективы гражданского общества в России: Доклад Аналитического центра Юрия Левады «Левада-Центр». — М., 2011. — С. 23.

политика, усовершенствовано законодательство о российском гражданстве, приняты Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» и Федеральный закон «О создании системы общественного контроля в местах заключения», инициирована реформа милиции и пенитенциарной системы, введены суды присяжных, институт Уполномоченного по правам ребёнка, начался процесс гуманизации уголовно-процессуальной политики. Экологические организации предпринимают усилия по кардинальному изменению Лесного кодекса, введению государственной охраны лесов. Совместными действиями многих общественных организаций удалось остановить проект строительства «башни» Газпрома, который мог нанести непоправимый вред архитектурному облику Санкт-Петербурга; удалось также отстоять многие памятники архитектуры в различных городах России. Исполнительной и законодательной власти всё чаще приходится реагировать на активные действия движений автомобилистов, выступающих за наведение порядка на дорогах<sup>26</sup>.

Важную роль в изменении отношения власти и общества к публичным гражданским акциям сыграло движение «Синие ведёрки», участники которого протестуют против необоснованных, на их взгляд, привилегий для автомобилей со спецсигналами, не относящихся к системе оперативных служб<sup>27</sup>.

Получила своё развитие акция «Страна без глупостей». Молодые активисты требуют соблюдения прав на свободу фотосъёмки, борются с незаконными парковками и др. Замеченные правонарушения фиксируются на фото и видео, оперативно выкладываются в Сети, при необходимости отправляются в качестве доказательства в прокуратуру.

Социальные сети помогают организовать и краткосрочные акции, собирающие многих людей для решения конкретной задачи. Так, в форме массового субботника успешно прошла всероссийская акция «Блогеры против мусора», собравшая около 20 тыс. участников.

Власть по-разному отзывается на гражданские инициативы. Президент России периодически встречается с гражданскими акти-

<sup>26</sup> Гражданское общество в модернизирующейся России. [Электронный ресурс]: Аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества — CIVICUS» / Л. И. Якобсон, И. В. Мерсиянова, О. Н. Кононыгина и др. — Электрон. текст. дан. (2,6 Мб). — М.: НИУ ВШЭ, 2011.

<sup>27</sup> Online-интервью с Алексеем Дозоровым // Коммерсантъ-Online. — 22 августа 2011 года. — URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1756344/print>.

вистами, с представителями блогосферы. Но есть и другие примеры, когда общественная инициатива вызывает подозрение и раздражение чиновников, не воспринимающих саму возможность полезного независимого коллективного гражданского действия.

### *Уровень гражданской активности*

Исследования последних лет показывают, что в неформальные практики гражданского общества вовлечена значительная часть россиян: по признанию респондентов, до 2/3 из них являются участниками неформальной волонтерской деятельности, до 50% — участвуют в денежных пожертвованиях; примерно трети опрошенных приходилось участвовать в каких-либо мероприятиях, организованных самими гражданами по месту жительства<sup>28</sup>. 75% граждан по крайней мере один раз в месяц участвуют в общественных мероприятиях с другими людьми, например посещают спортивные клубы или оказывают помощь добровольческим (сервисным) организациям.

В последние годы наблюдается тенденция снижения количества официально зарегистрированных общественных объединений, и, вероятно, этот процесс продолжится — люди уходят в неформальные объединения, интернет-сообщество.

Уровень неформальной общественной активности был продемонстрирован в 2010 году, в период беспрецедентных летних пожаров. Результаты спонтанной и динамичной самоорганизации оказались в некоторых отношениях более впечатляющими, чем те, что обычно достигаются в институционализированном секторе гражданского общества. Этот феномен добровольной деятельности людей в ситуации совпадения общественных и государственных интересов предполагает возможные изменения в раскладе сил на гражданском поле.

Возникают новые формы самоорганизации в различных сферах: обустройство территории, досуговые объединения, различные общества помощи, формы территориального самоуправления, борьба с уплотнительной застройкой, родительские советы, экологические группы.

Неформальная общественная активность часто вызвана неэффективностью государственной бюрократии и НКО в решении социальных проблем. К примеру, сегодня в России слабо развита профсоюзная система. По мнению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, «в некоторых важных вопросах действу-

<sup>28</sup> Потенциал и пути развития филантропии в России/Под. ред. И. В. Мерсияновой и Л. И. Якобсона. — М., 2010. — Гл. 6–8.

щее российское законодательство предоставляет профсоюзам меньше прав, чем старое советское. Так, например, в соответствии со ст. 35 советского Кодекса законов о труде, увольнение работника было возможно не иначе как с согласия соответствующего выборного профсоюзного органа. Напротив, ст. 82 российского Трудового кодекса предусматривает, что увольнение работника производится с учётом мотивированного мнения выборного профсоюзного органа<sup>29</sup>. Профсоюзы часто не в состоянии защитить интересы трудящихся, а работодатели эффективны в подавлении рабочей самоорганизации. Поэтому появляются различные новые формы самоорганизации работников в виде независимых профсоюзов.

По данным доклада «Гражданское общество в модернизирующейся России», социальная база российского гражданского общества составляет не менее 90% взрослого населения<sup>30</sup>.

Очевидно, что общественная активность россиян имеет ситуативный характер. Возможно, уровень соответствует функционированию всей общественной системы, но он способен к резкому значительному увеличению в условиях бедствия и кризиса.

Но всё же, несмотря на декларируемую государством на разных уровнях поддержку гражданского общества и малого бизнеса, потенциал самоорганизации и самореализации граждан в достаточной мере не использован. Существующие успешные примеры такой самоорганизации через добровольчество, работу в некоммерческом секторе, создание малых социальных предприятий, участие в местном самоуправлении и благотворительность остро нуждаются в поддержке со стороны государства и могут быть тем самым недостающим ресурсом, который запустит механизм модернизации российского общества «изнутри».

### *Протестная активность*

Последние годы демонстрируют, что протестная активность возникает быстро и непредсказуемо: именно так развивались события на Манежной площади в декабре 2010 года, в г. Химки Московской области — в знак протеста против вырубки сквера в июле 2011 года;

<sup>29</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год. — М., 2011. — С. 50.

<sup>30</sup> Гражданское общество в модернизирующейся России. [Электронный ресурс]: Аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества — CIVICUS» / Л. И. Якобсон, И. В. Мерсиянова, О. Н. Кононыхина и др. — Электрон. текст. дан. (2,6 Мб). — М.: НИУ ВШЭ, 2011.

именно так проходили послевыборные протестные митинги в декабре. Все эти акции планировались буквально накануне событий, однако имели больший общественный резонанс, чем согласованные и заранее подготовленные митинги.

Массовое «включение» граждан в протестные акции наблюдается тогда, когда ограничения или ущемления в правах касаются непосредственно их жизни или интересов (например, акции протеста шахтёров «Распадской», акции протеста против повышения транспортного налога в Калининградской области и др.)<sup>31</sup>.

Граждане протестуют, как правило, когда становятся очевидными результаты неверных решений — против последствий, а не причин. Следует признать, что одним из ключевых факторов возникновения протестной активности в России является неэффективность институтов представительной демократии, которые подчас не заинтересованы в агрегировании и выражении интересов различных социальных групп.

Наиболее активные и массовые протестные кампании проводились в тех случаях, когда общественно-политические институты не пытались защищать ущемлённые интересы граждан — дольщиков, шахтёров, уволенных и лишённых льгот, — а органы власти не предпринимали никаких действий. Поэтому граждане были вынуждены самоорганизовываться и начинать действовать в защиту своих интересов самостоятельно, преодолевая существующие барьеры.

В 2011 году в качестве организаторов протестных акций выступали оппозиционные политические партии, «несистемная» оппозиция, местные общественные организации и инициативные граждане. Протесты возникали в связи с конкретными сложными ситуациями (вырубка парков, мошенничество в сфере строительства и др.), и в большинстве случаев кампании строились на сетевых принципах, хотя всегда существовал и неформальный координационный центр.

Протестные настроения резко выросли в связи с выборами депутатов Государственной Думы. Митинги в Москве 10 и 24 декабря 2011 года,

<sup>31</sup> Здесь и далее в разделе использованы материалы Доклада «Специфика формирования протестных настроений и протестных действий в субъектах Российской Федерации» (Ярославль, 2011) по результатам исследования, проведённого Ярославской региональной общественной организацией «Центр социального партнёрства» в рамках проекта (руководитель — А.В.Соколов), реализованного на средства государственной поддержки, выделенной в виде гранта Институтом общественного проектирования в соответствии с распоряжением Президента РФ от 08.05.2010 № 300-рп «Об обеспечении в 2009 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества».

собранные десятки тысяч участников, стали самыми массовыми в России с начала девяностых годов. Эти протестные акции выявили малоэффективность существующих форм взаимодействия общества и власти, необходимость глубокой модернизации политической системы.

### *Социальные сети и блогосфера: новые технологии гражданской активности*

Важным фактором развития неформализованной гражданской активности в мире становится Интернет, социальные сети. Этот процесс в полной мере затронул и Россию, где развитие интернет-технологий и приобщение граждан к электронным способам коммуникации набирает обороты. Уже сегодня наиболее заметные общественные инициативы осуществляются с помощью интернет-коммуникаций, влияние виртуальной среды на реальную жизнь граждан становится всё заметнее. Появление разноплановых социальных сетей создаёт другую структуру гражданского общества — с мгновенным обменом информацией, высокой скоростью реакции, во много раз опережающей скорость государственного реагирования на вызовы, события и катастрофы.

По данным Фонда «Общественное мнение», в конце 2010 года доля интернет-пользователей среди взрослого населения России составила 43%, или 50 млн человек. При этом к активным пользователям Интернета, выходящим в Сеть хотя бы раз за сутки, можно отнести уже каждого третьего из десяти пользователей. Общая численность активной аудитории достигла 36 млн человек.

Прирост численности ежемесячной интернет-аудитории за первые месяцы 2011 года составил 8%, тогда как число активных пользователей, выходящих в Сеть хотя бы раз за сутки, возросло на 14%. Это отражает общую тенденцию развития Интернета: увеличение числа активных пользователей Сети на фоне умеренного темпа роста общей численности пользователей<sup>32</sup>.

В Сети зарегистрировано более 4 млн русскоязычных аккаунтов, люди объединены в 150 тыс. сообществ, сайты которых публикуют около 250 тыс. постов ежедневно.

Развитие социальных сетей в России опережает показатели многих стран Западной Европы. 95% пользователей Рунета имеют хотя бы один профиль в социальных сетях, 17,9 млн человек посещают сайты

<sup>32</sup> Интернет в цифрах. — 2011. — URL: <http://newsfromall.ru/internet/internet-v-tsifrah-god-2011/>.

социальных сетей ежедневно, а блоги ежемесячно — порядка 19,1 млн пользователей.

В нашей стране 78% детей в возрасте от 9 до 16 лет имеют личный профиль в социальных сетях — этот показатель примерно на 20% больше, чем в странах Евросоюза<sup>33</sup>.

Наиболее популярным занятием среди пользователей Рунета является поиск информации (80%). Среди других интересов: поиск работы (17%), информация о погоде (68%), фотографии (46%), блоги и форумы (41%), музыка (39%). Проникновение широкополосного доступа в России составило 19% (по данным Фонда «Общественное мнение» — 25%). При этом 22 млн россиян являются пользователями мобильного Интернета.

Сегодня практически все значимые общественные инициативы базируются на платформе социальных сетей и блогов. Эти процессы имеют непосредственное отношение к формированию гражданского общества. Социальные сети и блоги связаны с коммуникацией, с отношениями между людьми, поиском сторонников, и этот процесс всё время ускоряется. В России всё чаще на базе интернет-технологий строятся и протестные кампании.

Социальные сети и блоги объединяют людей самых разных интересов как для решения конкретной задачи, так и на долгосрочной основе.

Всё более популярной становится видеофиксация различных правонарушений, которая позволяет обратить на них внимание широкой публики и правоохранительных органов. Именно на основании видеозаписи было возбуждено уголовное дело о превышении служебных полномочий в отношении прапорщика милиции В. Бойко, который 31 июля 2010 года во время несанкционированных публичных мероприятий нанёс удары одному из демонстрантов<sup>34</sup>. Президент Российской Федерации признал правильной и эффективной мерой размещение в Интернете различных видео с демонстрацией правонарушений для борьбы с ними<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Около 80% российских детей зарегистрировано в соцсетях // digit: проект РИА Новости. — 15.12.2010. — URL: <http://www.digit.ru/internet/20101215/380866974.html>.

<sup>34</sup> «Жемчужный прапорщик» стал пенсионером // Актуальные комментарии. — 04.08.2011. — URL: <http://www.actualcomment.ru/news/28313>.

<sup>35</sup> Президент, блогеры, хорошее настроение // Интерфакс. — 09.11.2011. — URL: <http://www.interfax.ru/politics/txt.asp?id=216019>.

На декабрь 2010 года ежемесячная аудитория русскоязычных электронных СМИ во всём мире превысила 40 млн человек. Около 25 млн из них — пользователи из России, около 12 млн — из Европы. Тем не менее, аудитория большинства онлайн-СМИ сравнительно невелика<sup>36</sup>. Это означает, что читатели новостей в Интернете получают информацию преимущественно из узкого круга изданий.

Среди всех типов онлайн-СМИ больше всего сообщений выпускают информационные агентства — в среднем 37 в день. Впрочем, крупнейшие из них пишут гораздо больше — по 300–400 сообщений в день. Другая заметная тенденция — приход новостных ресурсов в социальные сети. Почти 90% СМИ получают посетителей из этого источника<sup>37</sup>.

В российском обществе произошло разделение на аудиторию традиционных СМИ, среди которых главное место принадлежит телевизионным программам, и интернет-аудиторию. «Телеграждане» осмысливают, интерпретируют события, но не имеют возможности обсуждать свою позицию с большим числом собеседников, редко способны к организованному коллективному действию. «Интернет-граждане» имеют возможность быстро вступать друг с другом в контакт, обсуждать происходящее, они гораздо чаще готовы создавать активные группы сторонников или участвовать в их деятельности. Они слабовосприимчивы к телевизионной пропаганде.

Настороженность гражданских активистов вызывает стремление государственных, прежде всего, правоохранительных органов регулировать процессы, протекающие в виртуальном пространстве. Вероятно, вокруг именно этой проблемы в ближайшее время будет идти активная общественная дискуссия. Уже сегодня остро стоит вопрос об определении «юридической принадлежности» сетевых дневников и блогов. Следует ли применять к ним те же законодательные нормы, что и в отношении зарегистрированных СМИ? С одной стороны, человек выражает свою позицию в персональном дневнике, с другой — она становится доступна неограниченному числу читателей.

В России уже появился прецедент уголовного преследования за комментарий в блоге. Сыктывкарский блогер Савва Терентьев в интернет-дневнике местного журналиста оставил грубый комментарий

<sup>36</sup> Информационный бюллетень // Медиафера Рунета. — Сентябрь 2010 – Январь 2011. — URL: [http://company.yandex.ru/facts/researches/yandex\\_on\\_internet\\_media\\_spring\\_2011.xml](http://company.yandex.ru/facts/researches/yandex_on_internet_media_spring_2011.xml).

<sup>37</sup> Доля прямых заходов на новостные порталы составляет 38% // VSESMI.RU. — 11.03.2011. — URL: <http://www.vsesmi.ru/news/4991923>.

о действиях сотрудников милиции, за что получил год лишения свободы условно.

С декабря 2011 года Роскомнадзор ведёт мониторинг сетевых СМИ: при помощи специального программно-аппаратного комплекса тексты, фото-, аудио- и видеоматериалы, размещённые в Сети, будут проверяться на соответствие российским законам. В поле зрения Роскомнадзора попадают как интернет-СМИ, так и выложенные отдельными пользователями материалы. Роскомнадзор будет изучать содержание сайтов на предмет наличия слов, выражений и меток из заданного списка<sup>38</sup>.

Остро стоит вопрос и об утечке персональных данных пользователей социальных сетей, а также их передаче правоохранительным органам<sup>39</sup>. Крупнейшие интернет-компании за счёт приобретения контроля над разнообразными ресурсами — почтовыми сервисами, социальными сетями и иными информационными базами — стали обладателями колоссального объёма сведений о населении планеты, знают о людях практически всё.

## 2.2. ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ И ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Гражданский (или общественный) контроль представляет собой систему мероприятий и мер, осуществляемых по инициативе граждан, направленных на улучшение качества разрабатываемых, принимаемых и реализуемых властных решений, повышение эффективности деятельности органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций и учреждений с целью соблюдения общепризнанных норм международного права и национального законодательства указанными органами и организациями и их должностными лицами, а также негосударственными органами, организациями и их должностными лицами.

Ключевыми составляющими существующей в России системы общественного контроля являются общественные палаты и общественные советы всех уровней, общественные наблюдательные комиссии. Функции общественного контроля осуществляют также отдельные общественные организации и формально незарегистрированные гражданские сообщества.

<sup>38</sup> Зарплата Большого брата // Коммерсантъ Деньги. — № 42 (849). — 24.10.2011. — URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1800370?isSearch=True>.

<sup>39</sup> Skype в пара // Газета.Ru. — 08.06.2011. — URL: <http://www.gazeta.ru/business/2011/06/01/3635717.shtml>.

В 2008 году был принят Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». На основе данного Закона в российских регионах были сформированы общественные наблюдательные комиссии (ОНК), призванные осуществлять контроль за местами принудительного содержания граждан.

В связи с истечением в текущем году полномочий у 73 ОНК из общего числа 79 функционирующих в субъектах Федерации Общественной палатой России совместно с общественными объединениями регионов осуществлено формирование их нового состава. Созданы ОНК в Камчатском и Ставропольском краях, где ранее они отсутствовали.

Благодаря систематическому информированию общественности о результатах деятельности ОНК численность комиссий нового состава увеличилась на 25% и достигла к настоящему времени 714 человек. В ходе первой ротации обеспечена преемственность в их работе. Более 45% членов ОНК прежнего состава согласились продолжить общественную деятельность в течение ещё трёх лет. В то же время в некоторых регионах количество общественных наблюдателей не соответствует масштабу стоящих перед ними задач (например, в Красноярском крае в общественной наблюдательной комиссии состоят всего пять человек).

За прошедший год членами ОНК осуществлено около 3 тыс. посещений мест принудительного содержания, получено и рассмотрено более 7 тыс. писем, жалоб и обращений, подготовлено и отправлено в различные инстанции 950 заключений по результатам проверок.

Большинство руководителей мест принудительного содержания внимательно относились к рассмотрению рекомендаций членов ОНК, составленных по результатам посещений. Принимаемые ими меры по устранению недостатков в работе персонала были направлены на исключение возможности их повторения. К числу таких регионов относятся Архангельская, Воронежская, Омская, Псковская и Тульская области.

Однако имелись и случаи необоснованных препятствий членам ОНК при осуществлении ими своих полномочий. Неуважительное отношение к членам ОНК было проявлено 12 октября 2011 года руководством Рефтинского специального профессионального училища закрытого типа № 1 (Свердловская область), которое препятствовало пропуску в учреждение общественных наблюдателей и пыталось скрыть при-

чины чрезвычайного происшествия. В ночь с 10 на 11 октября воспитанники разгромили жилые и общественные помещения и вышли из здания на территорию, двадцать человек сбежали за пределы училища. Около двух часов потребовалось членам ОНК Республики Дагестан, чтобы получить доступ в изолятор временного содержания Ленинского РОВД г. Махачкалы, куда были доставлены 28 участников несанкционированного митинга.

Факты игнорирования рекомендаций членов ОНК имели место в учреждениях уголовно-исполнительной системы (УИС). Информация об этом всегда направлялась в органы прокуратуры. Так поступили и в ОНК Приморского края. После проверки и подтверждения обоснованности вскрытых нарушений прав человека в исправительных учреждениях краевая прокуратура направила руководству территориального органа УИС представление об устранении недостатков в работе персонала. Впоследствии решением директора ФСИН России несколько руководителей подразделений ГУФСИН России по Приморскому краю были уволены из органов УИС.

К числу наиболее острых проблем относится то, что Постановление Правительства Российской Федерации №3 от 14 января 2011 года «О медицинском освидетельствовании подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», по мнению членов ОНК, **практически не работает**. Свидетельством этого стали новые факты смертельных исходов при лечении больных (подозреваемых и обвиняемых), не представлявших опасности для общества, но содержащихся под стражей.

Значимым результатом работы членов ОНК в прошедшем году явилось их активное участие в разработке предложений по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство в части оказания государственной поддержки деятельности наблюдательных комиссий.

Вместе с тем многие комиссии оказались в затруднительном положении при реализации возложенных полномочий. Основной причиной является недостаточное содействие со стороны государственных органов и общественных объединений, выдвинувших своих представителей в состав наблюдательных комиссий. Поиск транспортных средств для посещения отдалённых учреждений, помещений для приёма посетителей и проведения заседаний наблюдательной комиссии, средств связи и оргтехники для подготовки необходимых документов зачастую ставили их в зависимое положение от проверяемых ведомств. Обращения по этим вопросам председателей наблюдательных комис-

сий в адрес руководителей субъектов Федерации и органов местного самоуправления не всегда находили понимание и поддержку.

К сожалению, и сами ОНК не всегда действуют по закону. Отмечались случаи, когда их члены проносили в учреждения ФСИН запрещённые предметы и письма.

Общественный контроль призваны осуществлять также **общественные советы** при федеральных органах исполнительной власти. В условиях многообразия организационных форм деятельности указанных советов, в том числе путей формирования их состава и отсутствия нормативных правил в отношении регулярности заседаний, важной является задача оценки эффективности их деятельности. С этой целью Советом Общественной палаты России в декабре 2010 года была разработана методика оценки деятельности общественных советов.

Наряду с общественным контролем основополагающей формой конструктивного взаимодействия общества и власти является **общественная экспертиза** — публичное осуществление организациями гражданского общества и их представителями научно обоснованного анализа и оценки правоприменительной практики, разрабатываемых законопроектов, программных и проектных разработок, направленных на формирование и реализацию государственной и/или муниципальной политики, а также процесса, результатов и последующих эффектов их выполнения на предмет их соответствия базовым гуманитарным ценностям, признанным нормам международного права и национальному законодательству.

В соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» проведение общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов является одной из важнейших функций Палаты. С целью защиты интересов граждан при принятии и реализации властных решений Общественная палата России ежегодно осуществляет экспертизу законопроектов, привлекая к работе профессиональных экспертов, представителей некоммерческих организаций и общественных объединений.

Общественной палатой была проведена экспертиза федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) основного общего образования и среднего (полного) общего образования. Экспертиза и обсуждение показали, что значительное число положений про-

екта ФГОС основного общего образования нуждается в существенной доработке. Проект ФГОС среднего (полного) общего образования в этой связи выглядит более завершённым, но ряд его положений также требует доработки. Крайне важно до принятия ФГОС провести его широкие общественные обсуждения во всех без исключения субъектах Федерации, а также провести апробацию ФГОС в учреждениях разного типа.

Большой общественный резонанс вызвал законопроект «О полиции». По этому проекту члены Общественной палаты провели ряд публичных слушаний, приняли участие в обсуждениях в Государственной Думе и Совете Федерации, а также на площадках ряда общественных организаций, в том числе «Ассоциации юристов России», «Деловой России», «Федеральной палаты адвокатов».

7 октября 2011 года в Государственную Думу было направлено заключение Общественной палаты на проект Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данный законопроект был разработан в целях смягчения наказания за экономические преступления по предложению Президента России Д.А. Медведева. Представители гражданского общества посчитали недостаточно обоснованным дополнение статьи 15 УК РФ «Категории преступлений» частью шестой, которая наделяет судью полномочиями по изменению категории преступления на менее тяжкую с учётом фактических обстоятельств преступления и степени его общественной опасности при наличии смягчающих наказание обстоятельств и при отсутствии отягчающих наказание обстоятельств. При подобном изменении в действующем законодательстве может быть нарушен «принцип равенства», а сама норма имеет признаки коррупциогенной. Общественники не согласились с предусмотренными законопроектом изменениями в части смягчения наказаний за преступления против личности (умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью, умышленное причинение лёгкого вреда здоровью, побои).

20 октября 2011 года Общественная палата направила экспертное заключение на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов». В заключении отмечено, что федеральный бюджет имеет серьёзную разбалансированность, и это выражается в снижении доли акцизных платежей в бюджетах субъектов Российской Федерации. Эксперты также негативно оценили сокращение дотаций на услуги ЖКХ, что может вызвать социальную напряжённость. Авторы экспертизы предло-

жили Государственной Думе рассмотреть вопрос о дополнительной поддержке отечественных производителей товаров и услуг, предоставив им определённое преимущество в рамках государственной контрактной системы перед иностранными конкурентами. В заключении предлагается ввести дифференцированную ставку налога на прибыль, что, по мнению членов Палаты, будет стимулировать инвестиции в российскую экономику. Общественники поддержали проект бюджета, но отметили, что законопроект нуждается в серьёзной доработке, затрагивающей его основные макроэкономические параметры.

Среди других законопроектов, по которым была проведена общественная экспертиза и организованы публичные дискуссии, можно отметить следующие: «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», «О Следственном комитете Российской Федерации (о совершенствовании деятельности органов предварительного следствия)», «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», «О спортивной подготовке», «О внесении изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и целый ряд других.

В 2011 году заключения Общественной палаты стали чаще учитываться органами власти и использоваться при последующей разработке законопроектов, однако не всегда предложения представителей гражданского общества находили отражение в принятых федеральных законах. К сожалению, большинство заключений, направленных в Государственную Думу, подверглись лишь формальному рассмотрению на заседаниях профильных комитетов. Представляется, что для повышения качества принимаемых законопроектов и дальнейшей систематизации отечественного законодательства необходимо внести соответствующие поправки в Регламент Государственной Думы. Также необходимо расширить перечень нормативно-правовых актов, подвергающихся общественной экспертизе. Данные изменения позволят более продуктивно использовать институт общественной экспертизы и, как следствие, обеспечить большую общественную поддержку принимаемых законопроектов.

Одними из первоочередных шагов на данный момент должны стать разработка и принятие федеральных законов «О гражданском (общественном) контроле» и «Об общественной (гражданской) экспертизе» либо единого структурообразующего закона «О гражданском контроле и гражданском участии». Необходимо также предусмотреть комплекс мер, которые обеспечат участие общественных институтов

в разработке, процессе принятия решений (в том числе в экспертизе до принятия решений), а также в мониторинге и оценке осуществления того или иного решения.

Закон «О гражданском (общественном) контроле» должен установить правовые и организационные основы общественного (гражданского) контроля за законным принятием и эффективной реализацией нормативно-правовых актов, государственных и муниципальных программ, значимых социально-экономических решений. Данный закон должен объединить существующие формы организации общественного контроля в единую структурированную систему, установить виды (обязательный, инициативный), порядок и стандарты проведения, рассмотрения результатов контроля. Субъектами проведения мероприятий по контролю должны стать общественные палаты и общественные советы всех уровней, а также НКО, независимые экспертные группы, аналитические центры и организации, а также отдельные граждане и их объединения. В 2011 году Концепция закона об общественном контроле была совместно разработана Общественной палатой Российской Федерации и Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. В декабре Концепция была направлена Президенту.

### 2.3. ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ И ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН

В своих представлениях о том, какие гражданские права являются наиболее важными, россияне отталкиваются от базовых потребностей в выживании, стабильности и защите<sup>40</sup>. Рейтинг прав и свобод отражает ожидания большинства в том, что государство будет выполнять свои социальные функции. В пятёрку наиболее важных прав входят (по убыванию частоты упоминания): право на бесплатную медицинскую помощь (56% опрошенных), право на труд (46%); право на социальное обеспечение в старости (44%); право на владение собственностью (42%); право на бесплатное образование и право на жизнь (по 39%). Все эти права непосредственно связаны с социальной политикой государства и предполагают государственное обеспечение их доступности для граждан страны.

<sup>40</sup> По результатам массового опроса населения по технологии Георейтинга (2010). Исследование проведено Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Сбор информации. — Фонд «Общественное мнение». Опросы методом личного интервью по формализованной анкете проведены в 83 субъектах Российской Федерации. Общий объём выборки составляет 41500 респондентов в возрасте 18 лет и старше; статистическая погрешность не превышает 1%. Объём выборки в каждом субъекте Федерации составляет 500 респондентов. — Сроки сбора информации: 24 ноября – 24 декабря 2010 года.

Представления о значимых правах и свободах варьируются в разных социально-демографических группах. Выбор россиянами тех или иных значимых прав и свобод во многом определяется их жизненной ситуацией и ресурсами, которыми они обладают. Для сравнительно менее защищённых групп (пожилые, малообразованные, люди с низким социальным статусом) характерно стремление к стабильности и защищённости. Их больше волнует обеспечение прав, гарантирующих им стабильность в жизни.

Среди участвующих и неучаствующих в деятельности НКО структура правового сознания различна. Так, россияне, участвующие в работе хотя бы одной НКО (кроме ТСЖ, ЖСК, садовых и дачных товариществ, политических партий), чаще, чем по выборке в целом, отмечают для себя важность права на труд (соответственно 49 и 46%), на бесплатное образование (45% против 39) и на хорошо оплачиваемую работу по специальности (33% против 27). Больше, чем для россиян в среднем, для представителей данной категории респондентов важны права на выражение собственного мнения (21% против 16), на информацию (18% против 16), на свободное перемещение по стране (15% против 12), на обращение к властям с письменным требованием, предложением, жалобой (12% против 9). Не так существенно, чем в среднем по выборке, для граждан, занимающих активную гражданскую позицию, право на социальное обеспечение в старости (41% против 44) и право на жизнь (36% против 39).

Есть различия в восприятии прав и в других социальных группах. Например, пенсионеры чаще говорят о том, что они имеют право на социальную помощь со стороны государства; студенты, люди с высшим образованием — что они обладают правами на работу по специальности и вообще на труд. Универсальные гражданские права — такие как право на информацию, свободу вероисповедания, выражение собственного мнения, свободу слова, свободное передвижение по стране — сравнительно более значимы для представителей активных социальных групп (т. е. сравнительно более молодых, образованных, обладающих собственностью).

Настрой россиян относительно обладания правами и свободами проявляется и в ответах на вопрос о том, куда бы они обратились, если бы их права были нарушены в государственном учреждении. Большая часть (33%) ответивших никуда бы не стала обращаться, видимо, полагая бесполезным такое обращение. В вышестоящие инстанции готовы обратиться 22% респондентов. 18% россиян субъектом защиты своих прав считают также суд. Обращение к непосредственному начальнику чиновника, нарушившего права гражд-

данина, признали эффективным 15% участников опросов. В СМИ обратились бы 4%, к депутату — тоже 4%. Наименее популярными являются обращения в общественные организации (3%) и в политические партии (1%).

Респонденты, которые обратились бы в политическую партию, — это преимущественно люди со средним специальным образованием (43%). Среди респондентов, которые обратились бы в криминальные структуры, выделяются лица мужского пола (72%), в возрасте 31–45 лет (32%), с доходом на члена семьи более 10 тыс. рублей (33%). Среди тех респондентов, которые никуда не стали бы обращаться, значительную долю составили граждане старше 60 лет. Среди тех, кто обратился бы в общественные организации при нарушении своих прав, выделяются респонденты в возрасте 18–30 лет (38%), со средним специальным образованием (39%), а также жители городов с населением 1 млн человек и более (24%).

Решение многих острых проблем сегодняшней России лежит, прежде всего, в области установления на практике **равенства всех граждан перед законом**: только это даст необходимую опору власти и гражданскому обществу в продолжающейся, но по-прежнему не вполне эффективной борьбе с коррупцией. Решение ставшей столь остро на повестке дня задачи формирования единой гражданской идентичности возможно только на основе формирования единого правового поля судебной ответственности.

Вокруг системы российского правосудия сегодня сложился вполне определённый общественный климат: у граждан есть уверенность, что на суд можно оказывать давление, и оно систематически оказывается, считается, что судьи принимают решение под давлением как «политическим», так и сугубо «денежным». Суд, по-прежнему не занимая должного места в системе ценностей россиян, рассматривается как орудие в борьбе интересов, а не как источник правосудия. Ситуация отягощается полной корпоративной замкнутостью судейского сообщества, недоступного гражданскому контролю, недостаточным влиянием квалификационных коллегий судей. Исчезает практика записи к судьям по личным вопросам. В обращениях граждан в Общественную палату, в том числе на горячую линию «Стоп, коррупция!», часто рассказывается, что на местном уровне широко распространены неформальные связи судей с представителями правоохранительных органов, сформирована система «круговой поруки»<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> По материалам горячей линии «Стоп, коррупция!» и обращений в Общественную палату Российской Федерации.

К решениям суда по целому ряду резонансных дел было приковано в течение года повышенное внимание общественности. Ожидали своего решения дела по беспорядкам на Манежной площади и убийству футбольного болельщика Е. Свиридова, катастрофе «Булгарии», гибели студента И. Агафонова и др. Нельзя не заметить, что ход судебных разбирательств подчас невольно убеждает граждан в зависимости судебных решений от давления извне. Так, в общественном сознании приговор А. Черкесову по делу об убийстве Е. Свиридова прямо связан с декабрьскими протестными акциями, а не с независимым решением суда.

В нашей стране сохраняется непростая криминогенная обстановка. Налицо многочисленные нарушения общественного порядка, высокий уровень коррупционных, тяжких и особо тяжких преступлений, насильственных, сексуальных преступлений против несовершеннолетних, рецидивной преступности, правонарушений в различных областях, в том числе в обеспечении транспортной, дорожной, пожарной, экологической и других видов безопасности.

Усиливающееся давление со стороны преступных элементов на общество, в особенности на молодёжь, также способствует эскалации насилия, разжиганию межнациональной розни, ксенофобских настроений и правого нигилизма. Коррупция, сращивание криминалитета с правоохранительными органами, органами государственной власти и местного самоуправления — всё это вызывает протест у населения и неверие людей в способность государства их защитить. Страну потрясла трагедия в станице Кущёвской, но были и нападения банды на участников рок-фестиваля в Миассе, и бесчинства бандитской группы в Берёзовске, и «криминальный террор» в Гусь-Хрустальном, и деятельность организованной преступной группировки в Кузбассе, и массовое убийство в Ставрополе в январе 2011 года.

В условиях продолжающейся реформы МВД важно навести мосты между полицией и гражданским обществом. Если для гражданина преступление — конкретный факт, связанный с ущербом для жизни, здоровья, собственности его самого или его значимого окружения, то для сотрудника полиции преступление подчас — голая абстракция.

В результате граждане воспринимают полицию как организацию, существующую независимо от интересов населения; с другой стороны, сотрудники полиции мало учитывают интересы граждан в своей работе.

Президент Российской Федерации Д. А. Медведев положил начало этапу модернизации, повышению эффективности системы МВД, больших реформ в сфере либерализации уголовного законодательства Российской Федерации. За исключением отдельных строго оговорённых случаев, законодательство нашей страны отныне не допускает заключения под стражу лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений экономического характера.

Однако реализация заявленных Президентом Российской Федерации предложений на практике вызвала в обществе и юридическом сообществе большую и достаточно оживлённую дискуссию с немалым критическим уклоном.

В настоящее время Общественная палата Российской Федерации готовит **Концепцию реформирования уголовно-правовой политики Российской Федерации**. Представляется приоритетным определить её основные направления:

- разработка изменений в уголовное законодательство Российской Федерации с учётом международных принципов и стандартов, а также принятых Российской Федерацией обязательств, адекватных криминогенной ситуации в России, в том числе — совершенствование системы мер государственного принуждения;
- формирование правосознания граждан на основе сочувствия к жертве преступления и солидарности с государственными органами в пресечении и расследовании преступлений;
- создание системы профилактики, носящей конкретный, адресный характер;
- развитие правосудия в Российской Федерации согласно международным стандартам для утверждения его восстановительного характера, обеспечивающего потерпевшим от преступлений всестороннюю защиту, компенсацию причинённого ущерба, реабилитацию и иную возможную помощь;
- искоренение практики направления обращений, заявлений, жалоб для разрешения вопросов по существу в тот орган или тому должностному лицу, решения или действия (бездействие) которых оспаривается;
- создание системы эффективной государственной защиты детей от насилия и преступных посягательств.

В рамках защиты прав граждан Российской Федерации представляется целесообразным совершенствование правовой базы и эффективной правоприменительной практики. Сегодня российские суды создали свою альтернативную систему правил, которая зачастую противоречит нормам закона, подзаконных актов. Поэтому **мониторинг правоприменения в судах** играет огромную роль. В 2011 году был принят Указ Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». Ещё до его принятия Общественная палата Российской Федерации начала заниматься мониторингом правоприменения. Выяснилось, что буквально во всех областях — от сельского хозяйства до обустройства государственной границы — есть огромные проблемы, связанные с наличием коррупционных практик. Судьи нередко препятствуют присутствию независимых наблюдателей, даже когда заседание проходит в открытом режиме. Судебные решения не исполняются. В качестве примера можно привести сложившуюся ситуацию с игорными заведениями, которые подчас возобновляют свою нелегальную деятельность сразу после формального закрытия по решению суда.

Представляются необходимыми и такие меры как:

- профилактическая работа среди молодёжи, её социализация, организация занятости и досуга;
- социальная адаптация людей, освободившихся из мест лишения свободы;
- привлечение к охране правопорядка граждан и общественных организаций (рассмотрение проекта федерального закона № 146414-5 «Об участии граждан в охране общественного порядка», внесённого в Государственную Думу в 2008 году и неоднократно переносимого);
- государственная поддержка жертв преступлений;
- широкая информационная кампания по пропаганде идей гуманизма, общечеловеческих ценностей, толерантного поведения и терпимости;
- установление статуса участкового уполномоченного полиции, работающего непосредственно с населением, знающего проживающий контингент и неблагополучные семьи на территории своего муниципального образования, как одного из ключевых инструментов государственной системы профилактики правонарушений;

– необходимо принятие соответствующих проектов федеральных законов «О потерпевших от преступлений» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового статуса потерпевшего от преступления».

Необходимо обращать более пристальное внимание на судебные разбирательства, которые по ряду причин не становятся предметом широкой общественной дискуссии, однако на деле являются показательными и важными для огромного числа людей.

Ещё одна проблема связана с зачастую неоправданно расширительным применением так называемого «антиэкстремистского» законодательства. Едва ли не главная причина возникновения проблемы — неопределённость используемого в нём понятия «экстремизм» и, как следствие, отсутствие сколько-нибудь чётких критериев квалификации публичной информации как «экстремистской». В результате становится возможной ситуация, когда фактически любое не вполне комплиментарное высказывание в отношении любой группы людей суд при желании может признать экстремистским<sup>42</sup>. Также большой резонанс в текущем году получили участвовавшие случаи изъятия детей у родителей и родственников надзорными органами.

Тем не менее, за последние годы в нашей стране складывается социальная коалиция тех, кто заинтересован в жизни по правилам. Это совершенно новая ситуация для нашей страны. В эту коалицию входит бизнес, зарабатывающий в честной конкуренции, к нему примыкает немало глав регионов и муниципальных образований, представители НКО и гражданские активисты.

#### 2.4. ИНФРАСТРУКТУРА ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ДИАЛОГА

Одним из ключевых условий эффективного взаимодействия общества и власти является создание **системы обратной связи**. Это необходимое условие «отзывчивости» государства на запросы граждан. Без такой «отзывчивости» оно быстро теряет эффективность, а затем — и легитимность. В новых условиях, когда спрос с власти быстро растёт, требования к качеству обратной связи растут ещё быстрее.

<sup>42</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год. — М., 2011. — С. 27.

#### Общественные палаты

**Общественные палаты** становятся важным звеном общественно-государственного диалога, тем самым укрепляя социальную опору власти.

Особое значение приобретает создание многоуровневой и многопрофильной сети общественных палат субъектов Российской Федерации и общественных советов муниципальных образований, а также при органах государственной власти. Такая многоуровневая система сможет более эффективно выполнять интеграционные функции между многочисленными профильными сетями некоммерческих организаций, общественных палат регионов и общественных советов муниципальных образований. Сеть общественных палат в России ещё не достроена. К ноябрю 2011 года в России было создано 65 региональных общественных палат. На повестке дня — дальнейшее расширение сети. Следует рассмотреть вопрос о принятии рамочного закона о региональных общественных палатах.

В декабре 2010 года по инициативе Общественной палаты создан Совет по взаимодействию Общественной палаты Российской Федерации с общественными палатами (общественными советами) регионов России.

Совет региональных общественных палат призван обеспечить более широкое представительство интересов гражданского общества, создать организационные возможности для совместной выработки общей повестки дня, обсуждения актуальных проблем.

Интеграция деятельности общественных палат, взаимодействующих также с общественными советами муниципальных образований, позволяет консолидировать позиции активных представителей гражданского общества, выработать предложения, пользующиеся прочной общественной поддержкой.

В 2011 году были проведены два пленарных заседания Совета общественных палат, посвящённых проблемам, остро волнующим граждан нашей страны: «Гражданское общество и ЖКХ», «Общество и власть: задачи и средства эффективного взаимодействия».

В рамках обсуждения проблем ЖКХ был выработан ряд конкретных рекомендаций, часть которых впоследствии была реализована. В ходе второго пленарного заседания были остро поставлены проблемы существующего сегодня взаимного недоверия власти и обще-

ства. Нерешённость этих проблем наглядно проявилась в ходе массовых выступлений граждан по итогам выборов в Государственную Думу.

На уровне федеральных округов (Центральный, Сибирский, Северо-Кавказский, Уральский, Приволжский) также сформированы и работают общественные советы, палаты и схожие формы взаимодействия власти и гражданского общества. Эффективным инструментом формирования сети региональных и муниципальных общественных палат и важным механизмом их интеграции может стать также их объединение на уровне федеральных округов. Так, в Уральском федеральном округе с 2007 года действует Гражданский форум УрФО, объединяющий региональные и муниципальные общественные палаты, а также около 150 ведущих общественных организаций.

Законодательные акты субъектов Российской Федерации и решения муниципалитетов предусматривают самые разные принципы формирования, организации, функционирования и материально-технического снабжения региональных и муниципальных общественных палат.

Основными проблемами формирования общественных палат субъектов Российской Федерации остаются, как и прежде, нежелание региональных властей развивать общественный контроль, недостаток бюджетных средств на содержание палат, недостаточная активность некоммерческого сектора, часто — безразличие большей части коммерческого сектора в поддержке общественных организаций. Наблюдается стремление многих региональных и муниципальных властей ограничить или игнорировать, поставить под жёсткий контроль и даже возглавить общественные палаты и общественные советы. Это, безусловно, снижает активность выполнения гражданскими институтами функций общественного контроля и вообще изживает их суть.

Особое значение работа региональных общественных палат имеет в регионах **Северного Кавказа**.

Высокий уровень безработицы, отток образованной молодёжи, высокий уровень коррупции, клановость и этнократия, отсутствие должного взаимодействия власти и общества, деградация социальной и технологической инфраструктуры, созданной за советские годы, диверсионно-террористическая угроза, отсутствие широкого этнического представительства во власти, доминирование этнической системы власти над политической, отток русского населения, рус-

скоязычной технологической элиты — все эти проблемы формируют многосложный общественно-политический контекст, диктующий необходимость поиска путей выстраивания общественного диалога в регионе. Наряду с сохраняющейся клановостью и этнократией республиканских властей, отсутствием должной политической конкуренции, взаимодействия власти и общества, обновления политической элиты, высоким уровнем коррупции, закрытостью и оторванностью политической элиты республик от населения, невозможностью довести до власти реальные проблемы жителей региона наблюдается протестная мобилизация гражданского общества. Большая часть этих проблем обусловлена и усугубляется фактом недостаточного развития гражданских структур при очень высоком уровне политизированности и общественно-политической активности населения.

Граждане создают официальные НКО, неформальные и незарегистрированные сообщества по защите и продвижению своих интересов, правозащитные структуры, альтернативные СМИ. Таким образом, в регионе формируется особое, параллельное общественное пространство, никак не ориентированное на взаимодействие с органами государственной и муниципальной власти, всё чаще руководствующееся нормами шариата. Эта тенденция идеологического, правового и политического раскола приобретает всё более угрожающий характер.

Очевидно, что устойчивое и структурированное гражданское общество возможно лишь тогда, когда оно находится в состоянии равноправного партнёрства и качественного правового взаимодействия с государством. Это достигается кропотливой созидательной работой со стороны всех субъектов социума, но при условии возможности налаживания определённой системы контактов и взаимодействия.

Власти в ответ на вызовы предпринимают попытки мобилизации гражданского общества «сверху» — через созыв съездов народов региона, поддержку журналистского корпуса государственных СМИ. В этой ситуации наиболее эффективной мерой по мобилизации общественного потенциала республик Северного Кавказа на решение стоящих перед обществом и властями проблем могло бы стать усиление роли общественных палат регионов.

Этого невозможно достичь только путём наращивания административной поддержки или расширением полномочий общественных палат. В огромной степени эффективность данного института зависит от конкретных персоналий, входящих в его состав.

В потенциале региональные общественные палаты Северного Кавказа могли бы взяться за решение очень важного вопроса — создания общественной платформы для диалога и сотрудничества власти и оппозиции, привлечения к конструктивному взаимодействию тех общественных и религиозных лидеров, которые обладают большим влиянием на молодёжь и политически активную часть среднего поколения, но не допущены к официальным рычагам управления общественными процессами.

Не в меньшей степени деятельность общественных палат востребована обществом и в других субъектах Федерации.

Парадоксальная ситуация сложилась в Саратовской области, где местной Общественной палате не было выделено помещение для осуществления деятельности. В декабре 2011 года суд обязал губернатора Саратовской области ответить на обращения Общественной палаты с просьбой о предоставлении помещения<sup>43</sup>.

Одни общественные палаты активно работают, другие — являются лишь «приводным ремнём» при местной власти, что обесценивает их деятельность: общественная палата, которая находится под контролем власти, не отражает интересы гражданского общества, обособляется от него.

Отсутствие общественных палат в ряде субъектов Российской Федерации ставит граждан регионов в неравное положение, нарушает конституционный принцип единства их прав на всей территории нашей страны. Различие в правовом статусе, принципах формирования и условиях деятельности этих палат создаёт неравенство возможностей по реализации контрольных функций, что противоречит интересам российских граждан, их объединению и общности.

Налицо и примеры конструктивного взаимодействия власти с общественными палатами разных уровней. Так, финансовое управление администрации г. Орск Оренбургской области тесно сотрудничает с городской Общественной палатой. Все проекты решений Орского городского Совета депутатов, касающиеся бюджетного процесса, проходят согласование с Общественной палатой. На публичных слушаниях по проектам бюджета города, а также по отчёту об исполнении городского бюджета за истекший период присутствуют представители Общественной палаты.

<sup>43</sup> Наше дело правое: Материалы пресс-службы Общественной палаты Российской Федерации. — URL: <http://opr.ru/press/news/2011/newsitem/16197>.

В законах об Общественной палате Ивановской области и Республики Татарстан закреплено положение, содержащее принцип невмешательства органов государственной власти и органов местного самоуправления в процесс выдвижения кандидатов в члены Общественной палаты при её формировании. Такая норма способствует укреплению легитимности института региональных общественных палат.

Особым полномочием обладает Общественная палата Тверской области, которая вправе вносить предложения по кандидатурам представителей общественности в областную квалификационную коллегию судей. Целесообразно было бы наделить такими же полномочиями общественные палаты и других субъектов Российской Федерации, а также распространить положительный опыт работы общественных советов при МВД и на квалификационные коллегии судей.

Во многих муниципальных образованиях формой объединения общественности были выбраны общественные палаты муниципалитетов. Например, в Артёмовском городском округе Приморского края Общественная палата была создана в 1998 году, задолго до формирования такой формы работы на федеральном уровне. В состав палаты входят 25 человек — представители общественных объединений, руководители трудовых коллективов, ветераны труда, представители религиозной общественности. Одним из направлений деятельности Общественной палаты является общественная экспертиза муниципальных нормативно-правовых актов. Эта работа ведётся в рабочих группах, комиссиях Думы округа. В 2010–2011 годах состоялся Гражданский форум Артёмовского городского округа (расширенное заседание Общественной палаты), главная цель которого — продвижение идеи разработки целевой программы развития и поддержки гражданского общества для эффективной защиты общественных интересов. В форуме приняли участие около 200 человек — представителей администрации, Думы Артёмовского городского округа, общественных объединений.

Проблемы муниципальных общественных советов сходны с проблемами общественных палат. Специальное исследование Общественной палаты Российской Федерации выявило, что из 22 муниципальных образований, в которых изучалась обстановка, в 19-ти общественные советы возглавляют мэры города, главы администраций. В муниципальных общественных советах заседают приближённые к ним люди.

Таким образом, в целях системного подхода к реализации задач, стоящих перед общественными палатами субъектов Российской Федерации,

Федерации, сейчас необходимо поставить вопрос о принятии рамочного федерального закона «Об Общественной палате субъекта Российской Федерации», регламентирующего основные принципы организации их деятельности. Этот закон, учитывая и обобщая весь накопленный в регионах опыт, закрепил бы наиболее эффективные формы деятельности и поднял бы статус региональных общественных палат, что качественно повысит уровень и эффективность конструктивного диалога власти и общества.

### *Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти*

По состоянию на декабрь 2011 года в России действуют **52 общественных совета** при федеральных органах власти, сформированных по предложению Совета Общественной палаты Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 481 и Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам», 59 членов Общественной палаты Российской Федерации входят в составы общественных советов.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 года № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» сформирован (реструктурирован) Общественный совет при МВД России, общественные советы при восьми главных управлениях МВД по федеральным округам, в 82 субъектах Российской Федерации и при десяти управлениях на транспорте (всего 102 территориальных общественных совета). Общая численность членов этих общественных советов достигла 2049 человек. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» и Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 года № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» определяют создание Общественного совета при МВД России и общественных советов при территориальных органах МВД России как обязательное условие осуществления общественного контроля за деятельностью полиции. На законодательном уровне закреплено положение о согласовании состава Общественного совета при МВД России с Общественной палатой

Российской Федерации. Одновременно с этим ведётся работа по созданию общественных советов при районных отделениях внутренних дел.

Общественные советы при территориальных органах федеральных органов исполнительной власти сформированы не только в системе МВД, но и в системе МЧС России, ФСИН России, ФССП России, ФМС России, ФАС России, Росприроднадзора, Ростехнадзора, Росграницы, Росфиннадзора и др. Это свидетельствует о позитивном опыте работы и растущей роли общественных советов в согласовании интересов граждан и общественных организаций при реализации государственной политики как на федеральном уровне, так и на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

По мере совершенствования деятельности общественных советов стало очевидно, что масштаб модернизационных и инновационных проектов, их многоаспектность и межведомственный характер требуют интеграции усилий в ходе их реализации. В этой связи возникла необходимость создания структуры для координации деятельности отраслевых общественных советов и принятия решений об организации межведомственных экспертных групп.

1 июня 2011 года на совместном заседании Общественной палаты России и общественных советов при федеральных органах власти было рассмотрено и принято Положение о Координационном комитете общественных советов при федеральных органах власти. Среди основных функций Координационного комитета: организация и осуществление взаимодействия с федеральными и региональными органами власти; осуществление взаимодействия с зарубежными и международными общественными, научными и культурными организациями и учреждениями по вопросам, входящим в сферу деятельности общественных советов; организация межведомственной экспертизы законопроектов и программ, направленных на реализацию стратегии инновационного развития страны.

В деятельности общественных советов есть и немало проблем. Нередки случаи бюрократического подхода к исполнению указов Президента России о формировании составов общественных советов при министерствах на основе предложений граждан, общественных объединений и организаций: право выбора «удобных» из всего спектра общественных организаций всё равно остаётся за руководством ведомства.

*Информационная открытость власти —  
условие для диалога*

Необходимо приветствовать шаги власти по укреплению взаимодействия с гражданским обществом. По словам Президента Российской Федерации Д. А. Медведева, «гражданское общество потому и является гражданским, что строится на основе системы обратной связи, которая устанавливается между институтами власти и гражданами, между институтами власти и общественными объединениями — в конечном счёте между государством и гражданским обществом. Проще говоря, это такая система, когда государство умеет слышать людей»<sup>44</sup>.

9 февраля 2011 года Президент Российской Федерации подписал Указ №167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных законов». Согласно этому документу проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития России, по решению Президента Российской Федерации могут быть вынесены на общественное обсуждение. Соответствующие законопроекты будут размещаться на официальных сайтах органов государственной власти, а также на специально созданных интернет-порталах. Граждане смогут оставлять свои замечания и предложения по обсуждаемым документам, а через 90 дней после завершения обсуждения его результаты должны быть представлены Президенту. На примере обсуждения законопроектов «О полиции» и «Об образовании» стало ясно, что общество способно не только критиковать власть, но и принимать участие в определении своего будущего.

В конце 2011 года Президент Российской Федерации выдвинул идею «большого правительства», которое должно будет объединить широкий круг представителей гражданского общества для постоянных консультаций и дискуссий в рамках выработки правительственного курса.

Важным форматом организации обратной связи в последние годы стали сайты органов государственной власти. Некоторые из них дают возможность гражданам оставлять запросы, комментарии, что облегчает взаимодействие с бюрократическим аппаратом. По примеру Президента Российской Федерации многие губернаторы завели сетевые дневники (на конец 2010 года такой дневник был уже у каждого

<sup>44</sup> Стенографический отчёт о встрече с членами Общественной палаты Российской Федерации // Веб-сайт Президента Российской Федерации. — URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/10106>.

пятого губернатора), которые при правильном подходе служат важным каналом прямого общения должностных лиц с гражданами. Следует обсудить возможность принятия закона «Об использовании сети Интернет во взаимоотношениях с органами муниципальной и государственной власти».

В России постепенно внедряется система **электронного правительства**, которая в перспективе должна существенно облегчить гражданам взаимодействие с чиновниками, ускорить этот процесс. Переход к электронному правительству означает перестройку традиционных отношений власти и граждан в направлении сервис-ориентированного государства. Внедрение электронных технологий не только удобно для людей, но и должно стать мощным инструментом противодействия коррупции.

Использование Интернета и других информационных технологий позволяет обеспечивать более эффективное функционирование государственного аппарата, анонимно и оперативно оказывать гражданам самые разнообразные услуги (в идеале — двадцать четыре часа в сутки, семь дней в неделю), осуществлять обратную связь между гражданами и органами власти.

По итогам 2009 года, в рейтинге развития электронного правительства, который готовит Департамент ООН по социальному и экономическому развитию (UNDESA), Россия занимала 59-е место в мире<sup>45</sup>. Однако за 2010–2011 годы в данной сфере произошли значительные сдвиги. Осуществлялось формирование правового поля электронного правительства. Были приняты Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который впервые определил статус официальных сайтов органов власти как инструмента взаимодействия с населением, и Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором было введено понятие «услуга, предоставляемая в электронном виде» и отрегулированы отношения по использованию ресурсов единого портала государственных услуг.

С декабря 2009 года вступил в действие информационно-справочный Портал государственных услуг Российской Федерации ([www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru)), позволяющий получать государственные услуги

<sup>45</sup> UN Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis. — 2010. — 126 p. — URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf>. Проверено 29.10.11.

в электронном виде. С апреля 2010-го по сентябрь 2011 года свои «Личные кабинеты» на Портале зарегистрировали более 1 млн пользователей. Пользователи неоднократно жаловались на громоздкую процедуру регистрации на Портале, неудобную навигацию, редкую обновляемость и запутанные описания условий предоставления услуги<sup>46</sup>. Кроме того, зачастую приоритетные услуги определялись не исходя из потребностей граждан, а по принципу лёгкой реализуемости.

Необходима целенаправленная и систематическая пропаганда преимуществ перехода к электронному правительству среди граждан. Гражданам надо показывать новые возможности и разъяснять, насколько они облегчают жизнь. Особое внимание следует уделить подготовке к переходу к электронному правительству чиновников, включая формирование у них мотивации к новым методам работы.

<sup>46</sup> В настоящее время национальный оператор инфраструктуры электронного правительства ОАО «Ростелеком» приступил к открытию региональных Центров выдачи кодов активации к Порталу госуслуг.

## ГЛАВА 3. МОДЕРНИЗАЦИЯ: ВЗГЛЯД ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

### 3.1. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ — УСЛОВИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ

Основополагающим условием решения задач модернизации России на сегодняшний день является преодоление коррупции.

Коррупция всегда наносит ущерб общественным интересам — прямой или косвенный. Если коррупции не поставлен действенный заслон, она стремительно разрастается, поражая всё новые и новые сферы. В результате происходит институционализация коррупции, формируются социальные практики, превращающие коррупцию в неотъемлемую часть жизни общества.

Это приводит к деградации социальных отношений, а правовые институты перестают работать. Масштабная коррупция подрывает правовые основы существования государства, превращая право в товар. Это негативно отражается на гражданах страны, и особенно предпринимателях, вынужденных повсеместно платить «дань», давать взятки зачастую за реализацию своих законных прав.

Коррупция сегодня разрушительно воздействует на государственные институты, препятствует развитию бизнеса. При нынешних её масштабах развитие экономики затруднено из-за незаконного перераспределения, расхищения средств, выделяемых государством на социальные программы, развитие инфраструктуры, модернизацию.

Вследствие коррупционных проявлений в экономике нарушаются базовые принципы честной конкуренции, которая подменяется конкуренцией за использование административного ресурса. Происходит деформация экономических стимулов, коррупция становится более доходным и малорискованным способом быстрого обогащения по сравнению с добросовестным предпринимательством.

Коррупция снижает действенность законов, ведёт к расслоению общества из-за перераспределения общественных благ в пользу узких групп лиц, подрывает доверие населения к власти, создаёт разрыв между декларативными и существующими ценностями, формируя тем самым двойные стандарты поведения у граждан страны.

Всё это нарушает принципы социальной справедливости, повышает напряжённость и порождает депрессивные настроения в обществе.

Коррупция значительным образом повышает политические риски для нашего общества. Снижая эффективность госуправления, коррупция объективно снижает конкурентоспособность нашей страны. В обществе явно ощущается рост социального неприятия коррупции. Становясь «модной темой», борьба с коррупцией эксплуатируется разнообразными недобросовестными «активистами», преследующими сугубо корыстные цели (так, известны случаи платной «антикоррупционной защиты», предлагаемой разнообразными псевдообщественными организациями).

Общественная палата Российской Федерации в 2011 году подготовила и представила Президенту России Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики<sup>47</sup>, где сформулировала рекомендации по повышению эффективности борьбы с коррупцией:

1. Создание эффективных механизмов гражданского общественного контроля;
2. Защита заявителей (как физических, так и юридических лиц), заявляющих о фактах коррупции и сотрудничающих со следствием;
3. Принятие Российской Федерацией новых международных обязательств, в том числе путём ратификации соответствующих конвенций и дальнейшего эффективного обеспечения и международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции;
4. Формирование критериев и показателей эффективности реализации антикоррупционных мер;
5. Повышение правовой культуры населения;

<sup>47</sup> Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики / Общественная палата Российской Федерации. — М., 2011. — URL: <http://opr.f.ru/files/dokument2011/dokladantikorrupciya.pdf>.

6. Введение принципа обязательности учёта результатов антикоррупционной экспертизы;
7. Повышение эффективности антикоррупционного мониторинга;
8. Повышение эффективности антикоррупционных мер в отношении должностных лиц.

В заключении Доклада отмечено, что главной мерой борьбы с коррупцией и в то же время главным условием эффективности всех остальных предлагаемых мер является реальный контроль гражданского общества над работой органов власти на всех уровнях.

### 3.2. СОЦИАЛЬНАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ

Под социальной модернизацией понимается процесс возникновения (изменения, реструктуризации, реформирования) различных социальных институтов и социальных отношений, адекватных парадигме становления России как правового, демократического и социального государства с рыночной экономикой и учитывающих исходное состояние демографического, экономического и социально-инфраструктурного потенциала государства, а также сложившуюся систему расселения. Несмотря на то, что в Российской Федерации уже были предприняты заметные усилия по социальной защите населения и исполнению социальных обязательств перед гражданами, подлинная социальная модернизация ещё только начинается<sup>48</sup>.

Важнейшим результатом социальной модернизации России является обновление системы установления организации и исполнения социальных обязательств государства перед гражданами с построением на этой основе современного социального государства и формированием современного потребителя социальных благ и услуг.

Для достижения этого в ходе социальной модернизации необходимо создание институциональных и организационно-правовых условий, способствующих возникновению и укреплению институтов самоорганизации социальных групп и их взаимосвязи с государством, соответствующих более гибкой и мобильной социальной структуре современного общества.

<sup>48</sup> Социальная модернизация в России — важнейший стратегический вектор общественно-государственного развития страны: Доклад комиссии по социальным вопросам и демографической политике. — М., 2011.

Текущее состояние социальной сферы Российской Федерации характеризуют следующие показатели:

- социальная сфера сформировалась в середине прошлого века;
- у граждан сформировался иждивенческий подход во многих вопросах, касающихся социального обеспечения;
- основные характеристики социальной сферы Российской Федерации — это высокие издержки и низкая эффективность функционирования существующей системы социального обеспечения и социальной поддержки;
- объём (ассортимент) оказываемых населению социальных услуг в социальной сфере, а также качество и охват этих услуг находятся на весьма низком уровне;
- социальная сфера, сфера здравоохранения и образования рассматриваются во многом в качестве главных «обременителей» бюджета, не приносящих должного экономического эффекта при высоких финансовых вложениях;
- существующие в настоящий момент в социальной сфере Российской Федерации система расходования бюджетных средств и система контроля над их использованием не соответствуют новым экономическим задачам;
- экономический рост и рост национального богатства происходят на фоне высокого уровня бедности и социальной незащищённости населения. При этом значительная доля граждан нуждается в социальной поддержке государства.

Социальные обязательства государства перед гражданами целесообразно определить как конституционно и законодательно зафиксированную совокупность социальных гарантий, прав и услуг, которые государство обязуется сделать доступными для своих граждан, причём для определённой части граждан, и по определённому кругу социальных услуг гарантирует их бесплатность (т. е. предоставление за счёт бюджетных, внебюджетных или общественных ресурсов).

Социальные реформы последнего времени в большинстве стран мира идут по пути перераспределения социальных обязательств от государства к гражданину, что основывается на весьма высоком и постоянно возрастающем уровне гражданского благосостояния. Последние

попытки реформирования социальной сферы в России получают весьма широкую негативную критику как раз за то, что основная масса населения экономически и финансово не самодостаточна, а предлагаемые меры могут дополнительно понизить жизненный уровень граждан. Но позитивной стороной реформ является устранение множества социальных обязательств государства, не обеспеченных необходимыми ресурсами.

В этой связи необходимо очертить предметное содержание (группы) рассматриваемых социальных обязательств.

Первой следует назвать группу социальных обязательств государства по обеспечению воспроизводства личности, работника и гражданина — члена общества. Здесь интересы государства и гражданина сходятся наиболее полно, и уже поэтому государство принимает на себя обязательства в части охраны материнства, отцовства и детства, поддержки образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и т. п.

Во вторую группу социальных обязательств государства входят различные гарантии обеспечения экономической самодостаточности граждан, что повышает экономический потенциал страны, снимает массу социальных и политических напряжений. Большинство государств декларируют и реально защищают право граждан на труд, регулируют относительно бесконфликтные отношения работника и работодателя, поддерживают индивидуальное предпринимательство и малый бизнес и т. п. Исключительно значимым видом таких социальных обязательств являются и различные государственные меры, направленные на снижение безработицы на рынке труда.

Третья группа социальных обязательств государства объединяет меры государственной защиты нетрудоспособного (или ограниченно трудоспособного) населения как форму общественно поддерживаемой и морально обусловленной благотворительности. Это различные меры социальной поддержки инвалидов, профилактики и лечения социально опасных болезней (наркомании, туберкулёза, СПИДа и др.) и т. п. Особняком в этой группе стоят меры государственной поддержки пенсионеров по возрасту.

Нужна своего рода ревизия социальных обязательств государства перед гражданами, на исполнение которых сейчас направляются огромные и не всегда эффективно используемые бюджетные средства. Без этого социальная модернизация Российской Федерации не состоится. Такая актуализация — сложная, но вполне выполнимая задача.

Главным условием социальной модернизации является **повышение экономической самодостаточности** основной массы населения Российской Федерации. Самые совершенные институты и механизмы финансирования социальной сферы не в состоянии компенсировать отсутствие у населения достаточных финансовых ресурсов для полноценного питания, доступа к квалифицированной врачебной помощи при профилактике, для лечения заболеваний и восстановительного отдыха, воспитания и образования здорового поколения детей, личного участия в формировании человеческого капитала, отвечающего требованиям будущего.

Российская Федерация почти в два раза отстаёт от развитых стран по доле заработной платы в показателе валового внутреннего продукта. Уровень заработной платы у людей массовых профессий (наиболее распространённых на территории страны) лишь в полтора-два раза превышает уровень прожиточного минимума, а с учётом жилищно-коммунальных, транспортных, медицинских и образовательных расходов — повсеместно ниже этого уровня. Низкий уровень заработной платы подавляющей части занятого населения не позволяет сформировать финансово сильные фонды социального страхования. Национальным бедствием Российской Федерации является крайне низкая заработная плата учителей, врачей, социальных работников. Тотальная бедность является главным поводом для непрекращающейся патерналистской политики государства и для поддержания у основной части населения настроений безответственного социального иждивенчества.

Повышение уровня доходов населения России в современных условиях вполне осуществимо. Необходимо принятие федерального закона о минимальном уровне оплаты труда в различных отраслях народного хозяйства на уровне трёх-пяти прожиточных минимумов с одновременным ограничением прибыли и торговых наценок по товарам первой необходимости.

Крайне медленно решаются проблемы обустройства детей-сирот, строительства социального жилья, по-прежнему угрожающий характер имеет демографическая проблема.

Беспрецедентно высокая территориальная дифференциация (социально-экономическая асимметрия) субъектов Российской Федерации является серьёзным препятствием для повсеместной реализации социальных обязательств государства перед гражданами в равном объёме и качестве. Регионы России различаются в несколько раз по параметрам среднестатистического производства валового регионального продукта (ВРП), соотношения денежных доходов населения

и прожиточного минимума, на несколько лет различаются показатели ожидаемой продолжительности жизни. Региональные различия субъектов Федерации остаются аномально высокими, и в связи с этим все социальные реформы проходят по территории страны с различными результатами и различными бюджетными расходами.

Снятие аномально высоких территориальных асимметрий является желательным условием проведения социальной модернизации, но в то же время эти процессы нельзя считать разнонаправленными. Параллельное и взаимосвязанное проведение политики снятия аномальных асимметрий и социальной модернизации будет обоюдопользным. Первым направлением является естественная саморазгрузка территорий от «избыточного» населения: люди, потерявшие работу или недовольные ухудшением социально-экономических, экологических или других условий жизни в регионе, всё более отстающем от других, более успешных, переезжают в иные субъекты Федерации. Второе направление — непосредственное участие государства в выравнивании бюджетной обеспеченности населения (практика, наиболее полно освоенная в Российской Федерации), для чего используются известные межбюджетные технологии. Наконец, третьим направлением снятия аномально высоких территориальных асимметрий является государственная поддержка «регионов-аутсайдеров» как территорий, где необходимо стимулировать экономический рост.

Стратегической задачей, решаемой в рамках **развития общественных институтов социальной сферы**, должно стать содействие институционализации общественных инициатив, их включение в те формы взаимодействия с властью, которые предлагаются самими государственными и муниципальными структурами, региональными представительными органами. Овладение этими возможностями и их использование НКО в структурах государственного управления преобразуется в своего рода «сигнал о готовности» к сотрудничеству, готовности включиться в те или иные программы. К таким формам относятся участие в работе согласительных комиссий, общественных советов при тех или иных госструктурах, работа в иных совещательных и консультативных структурах, участие в общественных слушаниях, разработка предложений в региональное законодательство, установление контактов и включение в работу региональных общественных палат и др.

В наши дни российские НКО участвуют в решении многих социальных проблем. Прежде всего, это проблемы социального сиротства; проблемы развития и качества инфраструктуры здравоохранения, образования и ряда других социальных сфер; проблемы материального благополучия, незащищённости прав граждан, социальной

некомпетентности и социальной реабилитации; проблемы профилактики и рецидива попадания в трудную жизненную ситуацию.

Стратегической задачей, решаемой в рамках развития публичного диалога, должно стать содействие развитию НКО в качестве эффективного посредника между гражданами и структурами власти. Данная задача имеет три измерения: выстраивание каналов публичного взаимодействия, обеспечение социальной поддержки собственным инициативам, организация обратной связи.

Основные направления модернизации социальной сферы включают в себя:

- отработку механизмов построения новой, функционально ориентированной и клиентоориентированной национальной модели социального обслуживания, обеспечивающей высокий уровень предоставления социальных услуг;
- создание благоприятного инвестиционного климата в социальной сфере, снижение административных барьеров и предпринимательских рисков;
- создание эффективной системы подготовки квалифицированных кадров, системы привлечения специалистов и мотивации к труду;
- формирование среды здоровой конкуренции между государственными и негосударственными социальными учреждениями;
- сокращение доли государственных структур в социальной сфере, создание системы мотивации прихода бизнеса, создание системы государственно-частного партнёрства в социальной сфере;
- радикальное снижение издержек в социальной сфере и административно-управленческих расходов, повышение эффективности и отдачи использования средств;
- обеспечение общественного контроля за расходованием бюджетных средств в социальной сфере и качеством оказываемых социальных услуг;
- постепенная передача на конкурсных условиях части государственных задач социальной защиты населения некоммерческим и саморегулируемым организациям;

- реформирование органов и служб социальной защиты, социального обеспечения, создание системы эффективного социального менеджмента;
- коренная реорганизация и реформирование системы медико-социального патронажа;
- модернизация системы социального страхования.

Основой социальной политики государства является работа с семьёй. **Меры по поддержке российских семей** должны иметь комплексный, системный характер, что было подчёркнуто в ходе обсуждения на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации 7 апреля 2011 года<sup>49</sup>.

Представленные концептуальные идеи социальной модернизации в Российской Федерации, результаты анализа исходной социальной ситуации в стране, условий и предпосылок социальной модернизации приводят к выводу о том, что настало время разработки и внедрения государственной стратегии и программы социальной модернизации Российской Федерации с отражением в ней особой роли общественно-государственного партнёрства, финансовых механизмов и правовых оснований для его использования как ведущей институциональной формы реализации указанной программы.

Использование общественно-государственного партнёрства в реализации социальных программ в таких сферах как образование, культура, здравоохранение, ЖКХ непонятно и невыгодно инвесторам. Для того чтобы проекты в этих сферах начали реализовываться, необходимо создавать специальные стимулы для инвесторов. Это может быть выражено в разрешении реализации концессионных соглашений в сфере ЖКХ на основе принципа «availability payment» (государство оплачивает концессионеру стоимость оказываемых услуг, а для населения стоимость услуг не меняется). Оплата будет зависеть от качества предоставляемых услуг, концессионер будет поддерживать высокий уровень их оказания, минимизировать потери в сетях, снижать себестоимость услуг за счёт оптимизации системы ЖКХ.

Важным условием реализации программы социальной модернизации Российской Федерации следует считать продвижение инициативного проекта Общественной палаты Российской Федерации «**Социальная карта Российской Федерации**». Суть проекта заключается в развёрты-

<sup>49</sup> Стратегия детской и молодёжной политики России. XXI век: Материалы пленарного заседания Общественной палаты Российской Федерации. — 07.04.2011. — М.: Брейн Принт, 2011.

вании специально созданного геоинформационного комплекса, осуществляющего сбор, систематизацию информации о территориях и объектах любого масштаба в реальном времени, анализ актуальных статистических данных в разрезе Российской Федерации (национальный уровень, уровень федеральных округов, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, отдельные объекты), визуализацию данных и показателей в виде картографических материалов необходимой тематики (демография, здравоохранение, образование, социальная поддержка, мнение населения, угрозы социальной напряжённости и др.).

### 3.3. ИННОВАЦИИ И МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ

Будущее России в глобальном мире будет определяться её конкурентоспособностью, и прежде всего — экономической. Результаты исследований показывают, что в настоящее время не менее 3/4 прироста ВВП в ведущих экономиках мира обеспечивается за счёт новейших технологий. Экономика России не обладает достаточной мощностью, чтобы решать новые политические и социальные задачи.

Стратегический курс руководства страны на создание конкурентоспособной национальной экономики на основе диверсификации, технологической и инфраструктурной модернизации, формирования кадрового потенциала новых знаний и компетенций является единственно верным. Только его успешная реализация позволит России занять достойное место в международном разделении труда, обеспечит национальную безопасность и благосостояние наших граждан.

Значение реального сектора для устойчивого развития весьма отчетливо выявил глобальный финансово-экономический кризис. Ведущие мировые эксперты выделяют свыше двух десятков причин его возникновения. И одной из основных, по их мнению, стал структурный кризис в ведущих западных экономиках, прежде всего, американской. В его основе лежит тенденция существенного снижения удельного веса обрабатывающего сектора путём вывода промышленных производств в страны с дешёвой рабочей силой.

Для реализации инновационного рывка в развитых странах выделены десятки миллиардов долларов дополнительных инвестиций в развитие медицины, биотехнологий, альтернативной и возобновляемой энергетики, атомной отрасли, информационных технологий. Столь мощные финансовые вливания могут существенно приблизить смену технологического уклада. При этом реальными конкурентами России

станутся не только страны-лидеры в сфере инноваций, но и многие развивающиеся страны, и даже страны СНГ.

Очевидно, что переход лидирующих экономик на следующий (шестой) технологический уклад, развитие технологий в ресурсосбережении и альтернативной энергетике могут серьёзно ослабить позиции России, основу специализации которой на мировых рынках составляет экспорт традиционных энергоносителей и сырьевых ресурсов.

Поэтому задача диверсификации экономики, ускоренного перехода на опережающий инновационный путь развития и повышения глобальной конкурентоспособности, перспективных в этом плане секторов **крупной промышленности** приобретает не только социально-экономическое, но и геополитическое значение. Речь идёт, прежде всего, об авиастроении, судостроении, космической отрасли, атомной, энергетической и электронной промышленности, ряде других отраслей оборонно-промышленного комплекса, имеющих существенный инновационный задел.

Однако полного понимания этих задач в обществе пока не сложилось. Только около 25–30% граждан считают, что эти отрасли машиностроения могут стать «локомотивами» экономической модернизации.

**Инновации** имеют одно из ключевых значений в решении задач модернизации экономики. Инновационная деятельность в последнее время выступает определяющим элементом международной конкурентоспособности. От масштабов и результатов инновационной деятельности во многом зависит место государства в мировой экономике и международном разделении труда.

Вместе с тем нельзя не отметить, что уровень инновационности современной российской экономики крайне низок. Как показывает практика, в современных российских условиях не срабатывает традиционное рыночное саморегулирование, призванное побуждать товаропроизводителей широко использовать инновации. Причиной тому служит высокая степень риска при их осуществлении. Кроме того, очевидно, что инновационная деятельность связана с высокими финансовыми затратами, вследствие чего возможность её осуществления предприятием во многом зависит от наличия у него необходимых финансовых ресурсов.

Современные российские условия, когда не срабатывает традиционное рыночное саморегулирование, диктуют необходимость участия государства в формировании и активном использовании институтов и инстру-

ментов финансовой поддержки инновационной деятельности.

Наиболее эффективной формой такой поддержки является налоговое стимулирование, осуществляемое через экономически обоснованную систему налоговых льгот и иных преференций. Эти меры, как правило, позволяют за счёт снижения налогового бремени компенсировать финансовые потери, возникающие у налогоплательщиков в ходе осуществления хозяйственной и иной деятельности. В России же, несмотря на заявленный курс на инновационное развитие экономики, налоговое законодательство пока более благоприятно именно для отраслей с высокой долей материальных затрат и низкой добавленной стоимостью, чем для организаций, создающих высокотехнологичные, наукоёмкие интеллектуальные продукты, где доля добавленной стоимости очень высока. Необходимо рассмотреть вопрос о введении для научных и инновационных организаций специального налогового режима.

Основным препятствием для внедрения результатов НИОКР в производство является деградация материально-технической базы предприятий. В структуре капитальных вложений по целевым программам доминируют расходы на приобретение импортного оборудования, а стоимость такого оборудования существенно возрастает, что требует дополнительных расходов федерального бюджета на выполнение программ.

В нашей стране не уделяется достаточного внимания законодательному обеспечению инновационной деятельности, комплексному решению проблемы. До сих пор не принят базовый закон об инновационной деятельности. Указанным целям отвечает проект федерального закона № 495392-5 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации», внесённый на рассмотрение в Государственную Думу. Многие положения законопроекта посвящены субъектам малого и среднего предпринимательства, осуществляющим инновационную деятельность, как субъектам, имеющим право на получение государственной поддержки. В случае принятия рассматриваемого законопроекта правовое положение участников инновационной деятельности станет более определённым и экономически выгодным. Значительный импульс дальнейшему развитию малого инновационного предпринимательства мог бы придать федеральный закон «О создании малых предприятий на базе бюджетных научных и образовательных учреждений».

Требуется решения вопрос нормативно-правового регулирования организации и проведения торгов с инновационными предприятиями.

Действующий закон о госзакупках практически не содержит норм, позволяющих реализовывать особый порядок проведения торгов, предметом которых является оказание услуг по разработке и поставке технически сложных инновационных решений для государственных нужд, проведению передовых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Для достижения поставленных целей необходимы совместные усилия государства, гражданского общества и деловых кругов по решению ряда масштабных задач.

Необходимо добиться существенного повышения инновационной активности предприятий. Ситуация в этой области пока неблагоприятная. Доля высокотехнологичной инновационной продукции в общем объёме выпуска в обрабатывающих производствах составляет всего 1,4%, что значительно ниже даже показателей «догоняющих» стран Восточной Европы.

Скромно выглядят российские компании и на мировых рынках. В 2008 году доля произведённых ими товаров и услуг в общемировых объёмах экспорта высокотехнологичной продукции гражданского назначения составила 0,25%, что несравнимо меньше доли таких стран как Китай (16,3%), США (13,5%), Германия (7,6%).

В настоящее время расходы российских компаний на НИОКР (в процентах к ВВП) составляют 1,04%, что значительно ниже, чем у инновационных лидеров, где они достигают 2,5–4,5%.

Если же говорить о структуре инновационных расходов, то доля затрат на исследования и разработки, выполненные собственными силами компаний, составляет у нас около 16% общего объёма расходов на технологические инновации (сторонними организациями — 10,9%). При этом на приобретение машин и оборудования компании направляют 51,2%, всех инновационных затрат, на обновление программных средств — всего 1,3%. Подобная структура расходов ориентирована на имитационный характер нововведений, а не на создание радикальных новаций и новых технологий.

Чтобы приблизиться к мировому уровню, структуру необходимо изменять в сторону повышения расходов на исследования и разработки как минимум до 50–60% от общего объёма инновационных затрат.

Необходимо расширение и углубление международного сотрудничества в интересах инновационного развития экономики и продвиже-

ния высокотехнологичной продукции на внешние рынки. Речь идёт о получении в рамках международного обмена доступа к передовым технологиям. Их трансферт из-за рубежа, активное использование передового мирового опыта позволят существенно сократить время, необходимое для комплексной модернизации как отдельных предприятий, так и целых отраслей экономики. При этом нельзя терять времени, потому что нестабильная, кризисная ситуация в мировой экономике облегчает доступ к высоким технологиям.

Назрела необходимость рассмотрения вопроса о принятии федерального закона о выставочной деятельности.

Разработка программы создания и продвижения сильных товарных знаков инновационного поколения (брендов для так называемых «прорывных технологий»), отражающих перевод экономики страны на инновационные рельсы, будет способствовать укреплению позитивного имиджа страны и росту её инвестиционных рейтингов.

Наконец, необходимо формирование кадрового потенциала экономики, способного обеспечить её инновационное развитие.

Прежде всего, в центре внимания должна оставаться образовательная реформа — для того, чтобы она действительно привела к созданию современной системы генерации знаний и новых компетенций. При этом главным критерием её эффективности должна стать востребованность специалистов отечественным производством.

Производители должны формировать спрос на квалифицированные рабочие руки. Необходимо, чтобы предприятия входили в систему профтехобразования, влияли на подготовку тех кадров, которые нужны сегодняшней промышленности. И здесь важную роль должны сыграть учебные центры и комбинаты, развёрнутые при крупных производствах. Подобные центры активно работают на таких предприятиях как «Сухой», «Уралмашзавод», «ММП им. Чернышева» и многих других.

Следует энергичнее решать и проблему закрепления кадров в сфере производства, носящую, прежде всего, социальный характер из-за отсутствия доступного жилья для молодых специалистов.

Настало время кардинального усиления работы по повышению социального статуса и престижа промышленности, инженерных и рабочих профессий. Так, с участием Общественной палаты Российской Федерации на Байкале был проведён Первый международный моло-

дёжный промышленный форум «Инженеры будущего 2011», получивший широкий общественный резонанс. В нём приняли участие представители более 30 стран, присутствовали делегации около 300 предприятий и более чем 50 вузов нашей страны.

Важную роль в модернизации российской экономики должен сыграть также **малый и средний бизнес**. Перспективы модернизации этой сферы определяются в современных условиях несколькими факторами. Первое — наличие человеческого капитала, способного к креативным практикам. Второе — наличие экономических субъектов, развитие которых может быть обеспечено использованием креативных идей. Третье — развитие определённых систем и стилей руководства, стимулирующих постоянное развитие, эффективный рост и внутреннюю самоорганизацию.

В мировой практике в наибольшей степени эти факторы получают развитие в структуре малого и среднего предпринимательства. Именно этим, в первую очередь, объясняется лояльная экономическая политика по отношению к нему в передовых странах. В стратегии развития российской экономики до 2020 года также стоит задача увеличения доли малого бизнеса до 40–60%. Но пока эта доля составляет всего лишь около 15–20%, тогда как в Германии она равна 60%, в Америке — 80%.

За счёт чего можно изменить сложившуюся ситуацию? В мировом рейтинге комфортности условий ведения малого и среднего бизнеса «DoingBusiness» Россия поднялась по сравнению с 2010 годом на четыре строчки, но находится только на 120-м месте из 183-х возможных<sup>50</sup>.

При составлении рейтинга авторы оценивают бизнес-среду для мелких и средних предприятий. Судя по показателям Российской Федерации, самыми перспективными в смысле улучшения госрегулирования в стране остаются вопросы подключения к электросетям, получения разрешений на строительство и таможенное регулирование. По процедуре подключения к сетям Россия занимает последнее место в списке. Согласно исследованию, проведённому Институтом проблем естественных монополий<sup>51</sup>, Россия — страна с самой высокой платой за технологическое присоединение к электрическим сетям в мире, её отрыв от других по стоимости технологического присоеди-

<sup>50</sup> Doing business in a more transparent world // Doing Business. — URL: <http://www.doingbusiness.org/-/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport.pdf>.

<sup>51</sup> Цены на электроэнергию в России и мире: сравнительный анализ: Презентация / Институт проблем естественных монополий. — URL: [http://www.ipem.ru/images/stories/Files/energy/tnk\\_bp\\_tceny.pdf](http://www.ipem.ru/images/stories/Files/energy/tnk_bp_tceny.pdf).

нения к электрическим сетям колоссален — в 34 раза выше среднего уровня.

Схожая ситуация — с получением разрешений на строительство. Ещё одна сфера с огромным потенциалом для улучшений относится уже к федеральному ведению — таможенное регулирование. Хотя благодаря Таможенному союзу процедура оформления товаров стала проще и дешевле.

В категориях «защищённость инвесторов» и «открытие бизнеса» также можно сделать значительный шаг вперёд. Для этого даже есть некоторые предпосылки. Например, как уже отмечалось выше, начинает формироваться практика предоставления госуслуг через Интернет. Чтобы развиваться, малый бизнес должен участвовать в госторгах. Действующий закон о госзакупках практически не содержит норм, позволяющих реализовывать особый порядок проведения торгов, предметом которых является оказание услуг по разработке и поставке технически сложных инновационных решений для государственных нужд, проведению передовых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Необходимо решить вопрос нормативно-правового регулирования организации и проведения торгов с инновационными предприятиями.

Неплохо Россия выглядит лишь в сферах регистрации собственности (45-е место) и обеспечения исполнения контрактов (13-е), причём по обоим параметрам рейтинг страны за год улучшился на шесть пунктов. В первом случае — благодаря сокращению списка документов, во втором — за счёт внедрения электронного документооборота в арбитражных судах и открытости этой системы вовне. Мировой опыт показывает: практически всё, что нужно для упрощения госрегулирования, — это политическая воля и совершение конкретных действий, направленных на её реализацию. Именно так за последние годы добились значительного успеха Македония, Грузия и Казахстан.

Во многом благодаря налаживанию диалога между обществом и властью по проблемам модернизации процесс консолидации усилий созидательных сил страны, направленных на реализацию главных стратегических задач развития, в 2011 году последовательно нарастал.

Вместе с тем следует признать, что динамика этого процесса пока не в полной мере соответствует масштабу и сложности вызовов, стоящих перед страной, а также особенностям международной и внутренней социально-экономической ситуации. Да и в широких слоях российского общества пока не сложилось полного понимания пер-

востепенного значения модернизации именно экономики, прежде всего, её реального сектора.

Институты гражданского общества могут с успехом решать задачи по созданию условий для формирования «инновационного человека», включая работу с детьми в школах и образовательных учреждениях дополнительного образования детей.

Среди НКО, реализующих научно-технические инновации, есть те, которые работают в технопарках, выступающих как площадки для создания инновационного знания и продуктов, в бизнес-инкубаторах, выполняющих функции поддержки инновационного предпринимательства — распространения современных методов управления и коммерциализации научно-технических разработок. Они реализуют идею комплексного адаптивного консалтинга, сопровождают инновационные проекты от момента их зарождения до выхода на проектные производственные мощности и привлечения масштабных инвестиций. Заслуживают внимания и поддержки проекты ассоциаций отраслевых предприятий, направленные на совершенствование механизмов управления инновациями и технологического менеджмента на предприятиях, развитие системы управления качеством, поддержку высокотехнологического экспорта и других.

Эффективными механизмами координации действий государства и организаций гражданского общества может стать создание постоянно действующих консультативных советов с участием представителей объединений предпринимателей, отраслевых бизнес-ассоциаций и профессиональных объединений, представителей научного и образовательного сообществ, благотворительных и экспертных организаций.

Вместе с тем результативность работы таких советов будет во многом зависеть от способа их формирования и объективности оценок их работы в интересах большинства участников инновационной деятельности.

Тенденцией последних лет стало стремление деловых общественных объединений разных регионов России к установлению регулярного диалога друг с другом. Успешным примером такого диалога является Межрегиональный форум предпринимательских объединений Азиатской части России. Впервые этот форум был создан в декабре 2009 года и ставил своей задачей лишь борьбу за снижение уровня налогообложения. Но третий форум, прошедший в ноябре 2011 года, базовой проблемой обсуждения сделал отношения бизнеса, власти и гражданского общества.

Так появилась новая форма взаимодействия — Межрегиональный координационный совет деловых общественных объединений Азиатской части России. Основной задачей Координационного совета является использование объединённого потенциала деловых объединений для формирования и продвижения предложений, направленных на улучшение условий ведения бизнеса, на развитие предпринимательской и гражданской инициативы в регионах Российской Федерации и в России в целом.

На Третьем межрегиональном форуме предпринимательских объединений азиатской части России был предложен вариант Всероссийской Декларации предпринимательского сообщества России<sup>52</sup>. При этом подчёркивалось, что гражданское общество, бизнес и государство — это равноправное партнёрство, в основе которого лежит баланс интересов всех сторон на основе соблюдения прав и свобод граждан, защиты права собственности, верховенства закона и стремления способствовать развитию своей территории и страны в целом.

Российский бизнес подаёт сигнал о необходимости «перезагрузки» существующей системы общественно-государственных отношений. И этот сигнал должен быть не только услышан, но и принят к действию.

Переход к инновационной модели экономического развития страны должен стать долгосрочным приоритетом государства, залогом стабильного и благополучного будущего Российской Федерации.

Взаимодействие бизнеса и власти как система партнёрства органов государственной власти, органов местного самоуправления, профсоюзов, организаций работодателей и бизнес-структур имеет очень важное значение. Чтобы стимулировать прогресс в этой сфере, необходимо активнее развивать новые и совершенствовать существующие инструменты взаимодействия бизнеса и власти.

<sup>52</sup> Бизнес. Власть. Гражданское общество. Пути взаимодействия и диалога: Резолюция Третьего Межрегионального форума предпринимательских объединений Азиатской части России. — 08.11.2011 г., г. Омск.

### 3.4. СОЦИАЛЬНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ

В настоящее время Россия, как и многие регионы мира, сталкивается с риском необратимого разрушения окружающей среды. Процессы экстенсивного экономического роста, развития транспортных коридоров, реализация других инфраструктурных инвестиционных проектов приводят к экологической деградации, а это, в свою очередь, подрывает состояние социально-экологической стабильности. Речь идёт не об отдельных кризисах, а о глобальном кризисе мировой социотехнологической системы в экологическом аспекте.

Важным и всё нарастающим по значимости направлением активности гражданского общества является организация общественного движения в поддержку устойчивого развития, при котором воздействие на окружающую среду остаётся в пределах хозяйственной ёмкости биосферы, поддерживающей способности Земли. Концепция устойчивого развития устанавливает ограничения в развитии хозяйственной деятельности и требует совершенствования самого человека. С одной стороны, это экологический императив — обязательные для любого сообщества пределы допустимых, неразрушающих целостности экосистем воздействий на биосферу, а с другой — свобода личности.

В краткосрочной перспективе целью перехода России к устойчивому развитию является преодоление экономического и структурного кризиса, в процессе выхода из которого планируется последовательное осуществление следующих целей:

- обеспечить стабилизацию экологической ситуации;
- добиться коренного улучшения состояния окружающей среды за счёт экологизации экономической деятельности в рамках институциональных и структурных преобразований, позволяющих обеспечить становление новой модели хозяйствования и широкое распространение экологически ориентированных методов управления;
- ввести хозяйственную деятельность в пределы ёмкости экосистем на основе массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий.

Огромный природно-ресурсный потенциал и история его хозяйственного освоения позволяют России и сейчас играть роль экологического донора для многих промышленных гигантов мира. Но в то же время

в нашей стране при экстенсивном развитии экономики и падении производства продолжается разрушение природной среды. Не менее 20 млн граждан нашей страны постоянно дышат воздухом, в котором существенно, порой в разы, превышены нормативы содержания вредных веществ<sup>53</sup>.

Будущее России во многом зависит от того, продолжится ли торговля лесом «на корню», сырой нефтью и газом, складирование радиоактивных и химических отходов, разрушение уникальной экосистемы на основе исключительно рыночных законов, или будет выбран иной путь.

Признание факта глобального экономического кризиса, пределов роста, нарушения компенсаторных возможностей и устойчивости биосферы требуют выхода за пределы привычного естественнонаучного мировоззрения. Новая парадигма рассмотрения человека как части биосферы, антропокосмического осмысления сущности человека позволяет по-новому увидеть и понять особенности цивилизационного кризиса в России и в мире.

Движение в сторону устойчивого развития организуется в рамках мирового процесса подготовки к Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20» в 2012 года. Работа по подготовке к «Рио+20» в России была начата в значительной степени благодаря активности гражданского общества. Идёт подготовка и широкое обсуждение национальных приоритетов и предложений по устойчивому развитию, адаптации идей «зелёной экономики» для страны, оценка богатого опыта региональных инициатив. Первые обсуждения этой темы с представителями структур гражданского общества разных стран, и прежде всего стран БРИКС, показали перспективность такой работы и на международном уровне в направлении развития неформального партнёрства для адаптации идей устойчивого развития применительно к особенностям отдельных стран.

На правительственном уровне создана Межведомственная рабочая группа экспертов по обеспечению участия России в Конференции ООН «Рио+20» при участии представителей гражданского общества.

Работа по подготовке к «Рио+20» на уровне гражданского общества сегодня координируется в рамках Социального форума по устойчивому развитию. По итогам этой работы предложения от гражданского общества были направлены как в Межведомственную рабочую группу экспертов, так и в адрес Оргкомитета ООН «Рио+20».

<sup>53</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год. — М., 2011. — С. 67–70.

Ряд положений, связанных с необходимостью принятия этического кодекса устойчивого развития на основе «Хартии Земли», разработкой новых индикаторов и обеспечением широкого движения в поддержку устойчивого развития, вошли в Предложения Российской Федерации к Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20».

Представителями экспертного сообщества и гражданского общества необходимость устойчивого развития прямо связывается с программой модернизации. Среди активно обсуждаемых общественностью тем — изменение климата, «зелёная экономика», энергоэффективность, возобновляемые источники энергии, экологически чистое сельское хозяйство. К сожалению, локальные инициативы населения по энергосбережению и использованию возобновляемых источников энергии, в том числе и по пути развития малого бизнеса, не получают необходимой поддержки со стороны государства.

Экологические НКО и инициативные группы граждан продолжили работу по защите прав населения на благоприятную окружающую среду. Очагами повышенной активности общественности остаются районы застройки, реализации крупных проектов. Высокую озабоченность вызывают нарушения природоохранных требований при застройке в регионе Сочи. Общественный контроль за соблюдением природоохранного законодательства на производстве свидетельствует о необходимости ужесточения природоохранного законодательства. Большинство населения высказывается за усиление ответственности за экологические правонарушения. Существующая сегодня система платежей за негативное воздействие на окружающую среду никак не стимулирует предприятия к модернизации производства в соответствии с современными экологическими требованиями.

В таком же состоянии находится и проблема отходов. При очевидной приоритетности она по-прежнему ждёт своего решения. Приостановка — прежде всего благодаря активности общественности — решения проблемы мусоросжигания так ничем и не закончилась. Инициативы общественности по ресурсосбережению тормозятся из-за отсутствия необходимого запроса от производства по переработке вторсырья, возможности для населения раздельного сбора мусора, закона о залоговой стоимости тары.

Несмотря на высокую активность общественности и прямые указания Президента Российской Федерации, столь необходимые для решения всех этих проблем меры для обеспечения образования и просвещения в области экологии и устойчивого развития, формирования экологи-

ческой культуры всё ещё обсуждаются в органах власти. В значительной степени благодаря активности гражданского общества, неудовлетворёнными действиями госструктур по решению экологических проблем, работа в этом направлении была несколько активизирована. После встреч Д. А. Медведева с экологической общественностью и Госсовета по экологии были даны распоряжения об обеспечении общественного экологического контроля, началось рассмотрение ряда экологических законопроектов.

С июля 2010 года в Общественной палате Российской Федерации работает специальная программа «Экоответственность», созданная в связи с участвовавшими обращениями граждан с жалобами на негативное воздействие производственной деятельности отдельных промышленных предприятий на окружающую среду и здоровье населения. Реализуя эту программу, Общественная палата Российской Федерации в течение 2011 года провела системную и многофакторную работу, в частности:

- предоставление экспертной и консультационной помощи гражданам и общественным организациям по защите их конституционных экологических прав, права на охрану здоровья;
- направление запросов по проблемам охраны окружающей среды в адрес предприятий и контрольно-надзорных органов федерального и регионального уровней;
- оказание методической помощи в составлении и направлении запросов и обращений региональных экологических организаций в адрес предприятий и контрольно-надзорных органов;
- организация встреч с представителями предприятий для разъяснения позиции Общественной палаты Российской Федерации в отношении вопроса усиления экологической ответственности предприятий и побуждения их к модернизации;
- проведение круглых столов, рабочих совещаний и семинаров, посвящённых экологической проблематике конкретных регионов и предприятий.

Список предприятий-загрязнителей, составленный исполнителями Программы и сформированный на основе поступивших на горячую линию по вопросам экологии (за период с июля 2010 по октябрь 2011 года) сигналов от общественности (жителей загрязнённых регионов и местных НКО), в настоящее время насчитывает 95 пред-

приятий из различных федеральных округов Российской Федерации. Все предприятия, попавшие в «список», являются серьёзными загрязнителями окружающей среды.

Есть все объективные основания принимать предусмотренные законом меры по «побуждению» их к безотлагательной модернизации с разработкой поэтапной программы природоохранных мероприятий и обновлению основного оборудования.

Анализ обращений граждан на горячую линию, а также письменных обращений граждан показывает, что экологическая обстановка в регионах, где происходит хозяйственная деятельность предприятий-загрязнителей, либо остаётся по-прежнему крайне неблагоприятной, либо ухудшилась за последние два-три года. Отмечаются такие нарушения как систематические загрязнения атмосферного воздуха стационарными источниками (предприятиями), загрязнение почв; наличие нарушения по превышению установленных нормативов предельно допустимых сбросов/выбросов; практика незапланированных, т. е. «залповых» выбросов загрязняющих, иногда очень токсичных веществ, особенно в ночное время.

Практически в каждом обращении жалоб на горячую линию отмечается систематическое нарушение предприятиями правил водопользования и охраны водных объектов, зачастую — отсутствие очистных сооружений либо их изношенность.

Особое место занимают нарушения в области обращения с отходами производства; часто предприятия не имеют соответствующей лицензии. В связи с этим по-прежнему существует проблема золо- и шламотвалов, так называемых хвостохранилищ, — не проводится рекультивация отвалов, в т. ч. в санитарно-защитных зонах, которые сами, в свою очередь, оказывают значительное негативное воздействие на окружающую среду, являясь источниками сильного загрязнения тяжёлыми металлами и иными опасными химическими соединениями. В актах проверок отмечается непринятие мер по ликвидации отвалов, несмотря на возможность их переработки.

Застарелая проблема «прошлого экологического ущерба» тесно связана с проблемой отходов. Отсутствие до сих пор современного эффективного правового регулирования в российском законодательстве этой проблемы снижает инвестиционную привлекательность, приводит к опасному затягиванию решения вопросов восстановления нарушенной окружающей среды, увеличивает вред, наносимый здоровью людей, проживающих, например, в непосредственной бли-

зости от отработанных, брошенных и некультивируемых месторождений. В частности, на территории «Завода полимеров КЧХК» в Кировской области было законсервировано свыше 1 200 000 тонн токсичных отходов, которые нуждаются в немедленной переработке. И подобный пример — не единственный.

Анализ деятельности некоторых иностранных предприятий свидетельствует о том, что некоторые из них осуществляют постоянные «залповые» выбросы вредных веществ, что влечёт за собой нарушение экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности граждан. К примеру, жители деревни Подберезье Новгородской области выступили с жалобой на немецкий завод «Флайдерер». Выбросы формальдегида и других токсичных веществ с завода пагубно влияют на здоровье местных жителей, в особенности детей. Специальная комплексная комиссия с представителями Общественной палаты Российской Федерации и Центра профпатологии Клинической больницы Управления делами Президента Российской Федерации была немедленно направлена в регион с материалами плановых и внеплановых проверок производственной деятельности ОАО «Флайдерер», её воздействия на окружающую среду и санитарно-эпидемиологическую обстановку в зоне влияния предприятия. В ходе этой командировки было установлено, что санитарно-эпидемиологическая обстановка в регионе является крайне неблагоприятной и требует комплексных исследований: медико-биологических, санитарно-эпидемиологических и промышленно-технологических. В настоящее время идёт подготовка к проведению таких исследований.

Отдельно стоит проблема санитарно-защитных зон точечных промышленных предприятий, которые не обеспечивают экологическую и санитарно-эпидемиологическую безопасность жителей. Исторически сложилось так, что во многих городах градообразующие предприятия находятся прямо в жилых секторах, рядом с социальными объектами (школы, детские сады и т. д.). Отсутствие санитарно-защитных зон или устаревшие расчёты не обеспечивают экологическую и санитарно-эпидемиологическую безопасность жителей. Яркий пример этому — экологические и санитарно-эпидемиологические проблемы в г. Владикавказе, где вот уже на протяжении более ста лет осуществляет свою деятельность крупнейший завод по производству цветных металлов «Электроцинк». Ситуация в этом регионе помимо отсутствия утверждённой санитарно-защитной зоны усугубляется тем, что завод работает на изношенном и морально устаревшем оборудовании, причём по старым технологиям, и в черте города скопилось более 3200000 тонн экологически опасных отходов. Общественная палата Российской Федерации выступила в качестве

инициатора диалога между представителями завода, общественностью, контрольно-надзорными органами, экспертным сообществом, проведя межведомственное рабочее совещание 26 июля и круглый стол 26 октября 2011 года, на которых были достигнуты определённые договорённости между жителями г. Владикавказа и представителями предприятия.

Следующей проблемой можно назвать недостоверность информации от предприятий, которая лежит в основе расчётов нормативов. Нередко в целях снижения уровня природоохранных требований предприятия идут на подтасовку данных. Так, анализ материалов инвентаризации и составленного на их основе проекта предельно допустимых выбросов для ОАО «Пигмент» (Тамбовская обл.) показал: работы выполнены с нарушением нормативных требований. Такой «приём» даёт возможность предприятию на много лет «узаконить» своё стремление к суперприбыли, нежелание вкладываться в модернизацию технологических процессов, на много лет получить «экологическую индульгенцию».

Вызывает много нареканий и жалоб со стороны граждан и российских экологических общественных организаций практика выдачи контрольно-надзорными органами разрешений на временно согласованные выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ или сбросы отработанных вод и жидких отходов в водные объекты без должного контроля за выполнением предприятием-загрязнителем обязательств по поэтапному снижению выбросов и сбросов. Очевидно, что данная область законодательства и правоприменительной практики нуждается в срочной ревизии и усовершенствовании — с привлечением широкой общественности к обсуждениям и процессу принятия решений. В условиях отсутствия эффективных механизмов контроля практика выдачи разрешений на временно согласованные выбросы и сбросы ведёт к продолжению систематического загрязнения окружающей среды и причинению существенного ущерба здоровью россиян. В этом аспекте центральную роль должен сыграть именно общественный экологический контроль, который является инструментом модернизации промышленности, формой развития реального гражданского общества как института самоорганизации граждан и неотъемлемой частью работы экологических организаций, гарантированной Орхусской конвенцией «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». К данной Конвенции Россия должна была присоединиться в ноябре 2011 года, но время вступления в силу документа на территории Российской Федерации переносится.

### 3.5. ОБРАЗОВАНИЕ

Образование играет важнейшую роль в развитии современного гражданского общества. Это сфера, в которой реализуются многообразные интересы государства, граждан, бизнеса, образовательного сообщества.

В 2011 году сфера образования неоднократно привлекала к себе общественное внимание: широко обсуждались в блогосфере, социальных сетях, на экспертных и общественных слушаниях вопросы качества школьного образования и проведения Единого государственного экзамена; доступности дошкольного, дополнительного и высшего образования; обновления стандартов и нормативной базы образования (проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации») и перспектив его дальнейшего развития (Стратегия 2020). Итогами участия общественных групп, активных граждан, экспертов и политиков в обсуждении вопросов образования и социализации стало, например, создание согласительной комиссии по доработке стандарта старшей школы, внесение Рособнадзора изменений в порядок проведения ЕГЭ и др.

Российская система образования переживает трансформации, перед ней возникают все новые вызовы, в первую очередь, в связи с задачами модернизации страны и развития инновационной деятельности.

Гражданское общество участвует в осуществлении контроля за соблюдением гарантий прав граждан на образование, в формировании запроса на образование, на стимулирующее развитие творческого потенциала нации, в поиске возможностей для повышения качества образования.

Достижение качества образования немыслимо без широкого публичного обсуждения законодательных и практических инициатив в этой сфере. Качество образования, его соответствие целям опережающего развития страны в значительной степени определяются **государственными образовательными стандартами**. 2011 год показал активность институтов гражданского общества в дискуссии по этой проблеме.

Письмо учителя московской школы № 57 С.В. Волкова, опубликованное в «Живом журнале», всколыхнуло педагогическое профессиональное сообщество и широкую общественность, получило большое количество откликов от экспертов, учителей и родителей учащихся. В результате проект стандарта, подготовленный группой разработчиков Института стратегических исследований в образовании

Российской академии образования под руководством А. М. Кондакова, был отправлен на доработку.

В марте 2011 года в Министерство образования и науки Российской Федерации был внесён на рассмотрение и экспертизу альтернативный проект стандарта старшей школы, подготовленный Президиумом Российской академии образования.

Оба стандарта были в центре дискуссии и получили серьёзные замечания. Было рекомендовано сосредоточить все ключевые идеи в тексте стандарта, который будет понятен учителям, родителям, широкому кругу общественности. Общественная палата Российской Федерации рекомендовала Министерству образования и науки Российской Федерации создать специальную комиссию по доработке стандарта. В настоящее время Комиссия приступила к своей работе; в её состав вошли члены Общественной палаты и эксперты образовательного и научного сообществ.

Ситуация с принятием стандарта показала, что крайне важно до его утверждения провести его широкое общественное обсуждение во всех без исключения субъектах России, а также апробацию в учреждениях разного типа (внедрение в режиме эксперимента, когда возможна доработка по ходу реализации, дополнение необходимыми нормативными актами, механизмами и т.п.). Без таких процедур принятие стандарта, а также других важнейших документов в образовании представляется недопустимым.

Не менее важным шагом в решении задач модернизации образования является **подготовка нового федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»**. В 2010–2011 годах Общественная палата России провела многоэтапное общественное обсуждение этого проекта. В состав Комиссии по доработке законопроекта вошли члены Общественной палаты, инициировавшие обсуждение проекта закона во всех федеральных округах. На обсуждение Комиссии был вынесен ряд принципов правового регулирования в сфере образования, рекомендованных к раскрытию в новом законе. В их числе: принцип академической свободы, принцип интеграции науки и образования, принцип паритетности обучения и воспитания, принцип сбалансированности интересов основных участников образовательного процесса (учащихся, педагогических работников).

Осенью 2011 года проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» был направлен в заинтересованные федеральные и региональные органы исполнительной власти, проф-

союзы и объединения работодателей. Предполагается, что доработанный законопроект может быть рассмотрен на весенней сессии Государственной Думы в 2012 году.

**Общественный контроль за проведением Единого государственного экзамена** и разработка предложений по его совершенствованию является одним из приоритетов деятельности Общественной палаты Российской Федерации.

Согласно различным соцопросам, подавляющее большинство школьников собирается продолжать обучение в высшем учебном заведении. Следовательно, можно говорить о фактической смене в общественном сознании образовательных ориентаций: от всеобщего среднего — к всеобщему высшему образованию. В связи с этим повышается социальная роль ЕГЭ как основного критерия при отборе в вузы.

В течение последних четырёх лет Общественная палата Российской Федерации проводит горячую линию по ЕГЭ, к которой ежегодно подключаются всё больше экспертов и наблюдателей от региональных общественных палат. Обращения на горячую линию и отчёты общественных наблюдателей дают ценный материал для анализа пробелов в организации Единого государственного экзамена. Каждый год возникающие проблемы отрабатываются с экспертами, выносятся на общественное и профессиональное обсуждение, по итогам которых готовятся предложения по их устранению.

В предыдущие годы социологические исследования фиксировали низкую информированность граждан о порядке проведения ЕГЭ. Сегодня ситуация в корне изменилась. Значительный резонанс в обществе получило обсуждение организационных проблем проведения экзамена и обсуждение зафиксированных в ходе экзамена нарушений. Ни для кого не секрет, что в социальных сетях появляются варианты экзаменационных заданий, а в ряде школ родители организуют подкуп учителей, чтобы те помогли учащимся решать экзаменационные тесты. Был случай, когда под видом выпускников итоговую аттестацию в школе проходили студенты. Большая часть этих нарушений спровоцирована недостаточным государственным регулированием вопросов организации и проведения ЕГЭ. Вместе с тем опыт проведения ЕГЭ высветил ряд фундаментальных проблем российского образования, ранее не обсуждавшихся в обществе, которые требуют системных решений.

В 2011 году был законодательно закреплён особый статус контрольно-измерительных материалов ЕГЭ. Содержащиеся в них сведения

отнесены к информации ограниченного доступа, за распространение которых предусматривается административная ответственность. В такой ситуации актуальной стала задача создания к 2013–2014 учебному году единого федерального банка контрольно-измерительных материалов, которые состояли бы из 10 тыс. заданий по каждому предмету Единого госэкзамена. Банк контрольно-измерительных материалов должен быть опубликован в открытом доступе, а варианты тестов должны формироваться путём случайного выбора заданий.

Логичным представляется разделение в будущем Единого госэкзамена на два уровня сложности — общеобразовательный и профильный. У выпускников появится возможность выбора того экзамена, который более всего соответствует уровню их подготовки. В настоящее время деятельность школ оказывается в значительной степени ориентированной на подготовку к простейшим базовым элементам ЕГЭ. Введение двух уровней сложности ЕГЭ позволит определить минимум, достаточный для получения аттестата. В то же время для учеников, готовящихся к поступлению в престижные вузы, появится адекватный инструмент оценки их знаний. Это, в свою очередь, облегчит для вузов установление требований к знаниям абитуриентов.

Одновременно необходимо перейти к такой модели зачисления в вузы, при котором наряду с результатами ЕГЭ будет учитываться средний балл успеваемости ученика за 5 лет его обучения в школе. Средний балл мог бы рассматриваться в данном случае как ограничительный показатель, помогающий решить проблему выбора абитуриента в ситуации жёсткой конкуренции за места.

ЕГЭ должен быть единым, но не единственным инструментом оценки качества образования. Использовать результаты ЕГЭ можно только для итоговой аттестации учащихся, поступления в вузы и аналитической работы, но недопустимо применять их в качестве критерия оценки результатов работы учителей, школ и муниципалитетов. Ведь нарушения при проведении Единого госэкзамена отчасти спровоцированы тем, что от набранных выпускниками баллов зависит оценка качества работы субъектов всего образовательного процесса. Нельзя не признать при этом, что возможность махинаций при ЕГЭ вызвана также равнодушным отношением родительского сообщества к подтасовке результатов экзаменов. Обществу необходимо избавляться от двойных стандартов, когда, выступая за строгость приёма экзаменов, почти каждый родитель, учитель считает возможным при случае тем или иным образом «помочь» своему ребёнку сдать экзамен на более высокий балл.

В настоящее время в Российской Федерации решается задача **введения института общественного наблюдения** при проведении Единого государственного экзамена, обеспечивающего открытость и прозрачность процедуры. Эта практика наличия общественного наблюдателя в пунктах приема ЕГЭ оказалась положительной. В 2011 году произошло законодательное закрепление института общественного наблюдения в процедурах государственной итоговой аттестации 9-х и 11-х классов.

Общественным наблюдателем может стать любой желающий, но прежде чем этот человек будет допущен к процедуре сдачи экзамена, ему необходимо пройти обучение в органах управления образованием и получить специальную аккредитацию.

В 2011 году в проведении ЕГЭ участвовало более 50 тыс. общественных наблюдателей, в том числе представителей прессы. Актуальной остаётся задача формирования чёткой системы подготовки и аттестации граждан, привлекаемых в качестве общественных наблюдателей и экспертов при проведении оценочных процедур разного уровня.

Важную роль в этом могут сыграть общественные палаты субъектов Российской Федерации.

**Неравенство доступа к качественному образованию** является серьёзным препятствием на пути инновационного развития российской экономики. Внести вклад в преодоление неравенства в образовании — важная задача институтов гражданского общества.

В 2010–2011 годах по заказу Общественной палаты Российской Федерации Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» совместно с РИА «Новости» реализовали проект «Общественный контроль за процедурами приёма в вузы как условие обеспечения равного доступа к образованию». Одним из направлений проекта стал **Мониторинг качества приёма в российские вузы**<sup>54</sup>. В исследовании анализировались баллы ЕГЭ студентов, зачисленных на 1-й курс бакалавриата/специалитета на бюджетные места очной формы обучения на основании конкурса (без учёта баллов «целевиков», «льготников» и «олимпиадников»). В мониторинг были включены все государственные вузы России, в том числе муниципальные, приём в которые ведётся преимущественно по результатам ЕГЭ, и частные вузы. По итогам приёмной кампании был проведён расчёт индексов качества приёма в вузы.

<sup>54</sup> Качество платного приёма в вузы России 2011 // РИА Новости. — 28.02.2012. — URL: <http://ria.ru/ratings/20111025/470672398.html>.

Мониторинг показал, что из 428 государственных вузов — участников исследования только 43 установили минимальные проходные баллы выше «тройки с минусом», в том числе только 12 вузов — по всем предметам. При этом студенты с низкими баллами ЕГЭ (ниже 55 из 100 возможных) идут учиться на факультеты, готовящие специалистов для важнейших секторов промышленного производства (металлургии, машиностроения, судостроения, металлообработки) и экономики в целом.

Результаты мониторинга свидетельствуют о том, что в России сохраняются выраженные различия в качестве образования, обеспечиваемого различными учреждениями высшего профессионального образования. При этом растёт сегментация платного приёма: практически сохраняется численность сектора дешёвого образования для слабых абитуриентов, с одной стороны, и дорогого образования для самых сильных (МГУ, СПбГУ, НИУ ВШЭ, Финансовый университет, МГИМО) — с другой. При этом «середина» проваливается: вузы-середняки (средний балл 55–65, стоимость обучения — на уровне 70–100 тыс. рублей в год) не смогли в 2011 году набрать достаточное количество платных студентов.

В такой ситуации первостепенной задачей является обеспечение прозрачности распределения государственного задания и нормативное финансирование вузов с учётом фактических результатов приёма (выполнение контрольных цифр приёма и средний балл ЕГЭ у зачисленных абитуриентов).

В 2010–2011 годах Общественная палата Российской Федерации проводила **Мониторинг прозрачности приёмной кампании вузов**<sup>55</sup>.

Мониторинг охватил программы подготовки бакалавров и специалистов, поступающих на первый курс обучения по очной (дневной) форме в государственные и негосударственные вузы<sup>56</sup>.

На основании данных мониторинга определены оценки прозрачности вузов, включая их открытость по отношению к абитуриентам, готовность поддерживать осознанный выбор абитуриентами вуза на основании как можно более полной информации об условиях поступления в высшие учебные заведения в текущем году.

<sup>55</sup> Мониторинг прозрачности сайтов российских вузов для абитуриентов 2011 / НИУ «Высшая школа экономики» и РИА Новости. — URL: [http://www.hse.ru/ege/org/site/first\\_section](http://www.hse.ru/ege/org/site/first_section).

<sup>56</sup> Там же.

Мониторинг выявил, что треть вузов не «вывешивает» на свои сайты информацию о названиях курсов и учебных программах или размещает неполные, неактуальные данные. Это касается как государственных, так и частных вузов. Список преподавателей с их биографиями и публикациями в открытом доступе публикуют лишь 22% государственных и 4% частных вузов. Статистику трудоустройства выпускников вузы практически не публикуют.

Наименьшую открытость вузы показывают при размещении на своих сайтах материалов для абитуриентов. Если о таких данных как перечень направлений по специальности, перечень вступительных экзаменов и правила приёма вузы сообщают охотно, то информацию о количестве платных мест, минимальных баллах по вступительным испытаниям найти затруднительно.

О статистике приёма прошлых лет сообщает лишь 61% государственных и 2,5% частных вузов. Возможность подать заявление на поступление в электронной форме предоставляют лишь 20% государственных и негосударственных вузов. По-прежнему весьма редко вузы указывают на участие абитуриента в конкурсах по другим направлениям в рамках одного и того же вуза или на участие абитуриента в конкурсах в другой вуз. А ведь только при наличии этой информации абитуриент может принять максимально взвешенное решение о выборе вуза или факультета.

Абсолютно критичной представляется ситуация с размещением на сайтах информации о зачислении в частные вузы, о проходном балле прошлого года, несвоевременно обнародуются рейтинговые списки.

И всё же в этом году значительно больше вузов, чем в прошлом, своевременно (а именно — в июле) разместили полную информацию о ходе приёма.

Но в целях обеспечения принципов открытости и прозрачности информации, размещаемой на сайтах вузов для разных групп потребителей образовательных услуг, исключающей возможность введения в заблуждение потребителей образовательных услуг и устанавливающих возможность для справедливой конкуренции, необходимо нормативно отрегулировать эту деятельность.

Для повышения доступности качественного образования необходимо широкое участие гражданского общества в процедурах государственной аккредитации и общественного контроля, организации

экспертизы качества образования в вузах и их филиалах, имеющих право на выдачу дипломов государственного образца. В текущем году уже сделаны такие шаги по развитию общественного контроля за качеством образования. Так, Союзом машиностроителей России совместно с Рособнадзором ведётся работа по созданию системы оценки квалификации с участием работодателей и разработке профессиональных стандартов. Кроме того, Союз машиностроителей России совместно с МГТУ имени Н.Э. Баумана приступил к реализации проекта по разработке и апробации моделей центров сертификации профессиональных квалификаций и экспертно-методического центра в машиностроении в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы. Подобные инициативы нужно поддерживать, развивать и распространять на разные секторы образования.

Серьёзной проблемой остаётся **дифференциация качества образования** в субъектах Российской Федерации и на уровне школ. Выделяется сегмент школ (как сельских, так и городских), демонстрирующих устойчиво низкие учебные результаты на всех ступенях образования. Итоги ЕГЭ в 2011 году свидетельствуют о том, что в отдельных субъектах Российской Федерации треть детей обучаются в школах, в которых до 50% выпускников 11-х классов получили по ЕГЭ по математике не более 45 баллов. В таких школах, как правило, почти нет отличников, участников олимпиад, но много детей с трудностями в обучении и с девиантным поведением.

Другая группа общеобразовательных учреждений — это школы повышенного уровня (лицеи, гимназии, школы с углублённым изучением предметов), которые обеспечивают высокий уровень подготовки и предоставляют широкий выбор дополнительных образовательных услуг. В 2011 году, по данным образовательной статистики, такой статус имеют 9% общеобразовательных учреждений, в них обучается 21% от общего количества учащихся.

Дифференциация школ по качеству образования порождает конкуренцию за места, приводит к выстраиванию системы барьеров и селекции при поступлении (конкурсный отбор, тестирование), создаёт почву для коррупции. Законодательное закрепление принципа зачисления в школы по месту жительства — важное свидетельство внимания государства к проблеме, однако данный принцип нуждается в эффективных процедурах реализации. В то же время предложенное решение приводит к ограничению свободы выбора образовательного учреждения потребителем и, что наиболее существенно, не решает проблему дифференциации качества образования.

Необходимо широкое общественное обсуждение и принятие положения об общеобразовательном учреждении повышенного уровня, предусматривающего порядок конкурсного набора учащихся (начиная со 2-й ступени). Особого внимания и контроля со стороны общества и государства требуют школы со сложным контингентом и низкими образовательными результатами.

Одна из стратегически важных инициатив в сфере образования сегодня — продолжение реализации утверждённой в 2010 году **национальной образовательной инициативы «Наша новая школа»**. В рамках Плана действий по модернизации общего образования на 2011–2015 годы в регионах проводятся мероприятия по самым различным направлениям. Это и апробация новых форм аттестации педагогических кадров, и внедрение инновационных образовательных программ, и диагностическое добровольное тестирование учащихся с целью выявления наркозависимых детей, и законодательное обеспечение государственной политики в области здорового питания школьников. Однако, несмотря на комплексный подход к решению актуальных для школы задач, в 2011 году обострилась **дискуссия о реальной свободе школы**. Об автономии школы и предоставлении ей значительных полномочий в ведении образовательной и хозяйственной деятельности говорится на протяжении нескольких лет, однако на практике всё чаще фиксируются случаи предъявления директорам школ обвинений в превышении служебных полномочий и растрате бюджетных средств.

Следует отметить высокую активность формирующегося в России гражданского общества в вопросах усиления гражданского контроля над сферой науки и образования, его готовность не только предлагать свои механизмы улучшения положения в образовательной сфере, но и участвовать в их внедрении на практике.

### 3.6. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНИЦИАТИВЫ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

Культура — важнейший ресурс модернизации нашей страны. В деле сохранения и развития отечественной культуры важную, подчас решающую роль играет общественная инициатива. Это обусловлено спецификой отрасли, отсутствием, как правило, прямых экономических эффектов при реализации общественно значимых культурных проектов.

Большая часть культурной жизни в России происходит в независимом общественном пространстве, что обеспечивает свободу самовыра-

жения, необходимую для художественного творчества. Вместе с тем встаёт вопрос о взаимоотношениях между культурными учреждениями культуры, находящимися на попечении государства, и независимым сектором культуры. Главная проблема культурной политики на современном этапе — включение независимого сектора в сферу государственных интересов в части создания необходимых условий для воспроизводства «культурного капитала», государственной поддержки «культурной инфраструктуры» и обеспечения её доступности для граждан, в особенности — в малых городах и удалённых населённых пунктах нашей страны.

Основным критерием развития культуры должен стать уровень доступности культурного досуга. Государственная культурная политика, по крайней мере, на локальном уровне, должна оцениваться не количеством созданных произведений искусства, а количеством вовлечённых в культурную среду людей, в особенности — подрастающего поколения.

Особого внимания заслуживает обсуждение и поиск возможных решений для развития малых городов на фоне сохранения исторически сложившегося колорита на основе развития культурного туризма. Этим решаются важные задачи, связанные не только с привлечением дополнительных средств в бюджет, но и с созданием новых уровней коммуникации между гражданами. Во многих странах туризм является заказчиком культуры. В России эта традиция пока не окрепла, хотя уже существует довольно много больших и малых общественных объединений и инициативных групп, работающих в этом направлении. Эта деятельность нуждается в поддержке, хотя бы информационной, как на региональном, так и на федеральном уровнях.

В 2011 году обозначился комплекс наиболее острых проблем, характеризующих развитие культуры в современной России:

- сохранение культурного и архитектурного наследия на фоне развития городов;
- недостаточное изучение и отсутствие полной картины состояния российской культуры;
- разорванность культурного пространства и очевидные перекосы в развитии и воспроизводстве культурных проектов в пользу центра в сравнении с периферией;

- недостаточное развитие современной культуры и отсутствие интереса к ней среди широких слоёв населения и отсутствие механизмов исправления ситуации на государственном уровне;
- отсутствие единой концепции для разработки национальной культурной политики;
- использование устаревшего законодательства, не учитывающего реалий сегодняшнего дня, а также сложности в силу необходимости следовать общему законодательству без учёта специфики отрасли;
- разработка проектов новых законодательных актов без учёта опыта профессиональной общественности, что часто порождает не только сложности, но и негативный общественный резонанс.

По-прежнему крайне остро стоит проблема **сохранения культурного наследия**. Несмотря на консолидацию сил гражданского общества, необратимый процесс уничтожения культурного наследия набирает пугающую динамику.

Важнейшим аспектом развития гражданского общества в России является **культурно-историческое и духовно-нравственное просвещение** как инструмент формирования общественного мировоззрения.

Необходимость возрождения личного достоинства граждан, достижения согласия по общим духовным и нравственным целям, консолидации российского общества на основе традиционных ценностей, уважения к истории и культуре своей страны определена в числе главных направлений государственной политики России.

Современные научные разработки доказали, что состояние экономики имеет прямую зависимость от уровня духовно-нравственного развития населения. Так, исследования Института психологии РАН подтвердили, что нравственное состояние общества имеет высокие корреляции с такими показателями инновационной активности как число использованных передовых технологий (коэффициент корреляции 0,938), доля инновационной продукции в общем объёме продукции (0,888), число созданных передовых технологий (0,574), число патентов (0,539)<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Юрьевич А. В. Нравственное состояние современного российского общества / Психологос: Энциклопедия практической психологии. — 2010. — URL: [http://www.psychologos.ru/Нравственное\\_состояние\\_современного\\_российского\\_общества](http://www.psychologos.ru/Нравственное_состояние_современного_российского_общества).

Понятия национальной идентичности, долга, взаимной ответственности, чести являются традиционными скрепами социального порядка российского общества и направляющими его духовно-нравственного развития. Угроза этим компонентам национального сознания относится к угрозам национальной безопасности России<sup>58</sup>.

Перечисленные понятия являются важными факторами формирования личности, развития человеческого капитала. Их акцентирование в ценностно-смысловом поле, использование в качестве базовых понятий процесса воспитания и социализации будут способствовать моральному оздоровлению, консолидации российского общества. Для возрождения этих понятий в национальной «модели мира» современного российского общества необходима реализация комплекса мер, направленных на то, чтобы:

- сбалансировать гуманитарный компонент в образовании;
- модернизировать среду воспитания и социализации молодых поколений;
- уравновесить культурную составляющую в общественной жизни.

В этой связи важнейшее значение сегодня приобретает общественное обсуждение и принятие нового федерального закона о культуре. В октябре 2011 года общественности был представлен проект федерального закона «О культурной деятельности и основах государственной культурной политики в Российской Федерации». После общественного обсуждения в Общественной палате Российской Федерации проект был направлен Президенту России.

### 3.7. МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Формирование новой России связано с актуализацией проблемы идентичности — гражданской, политической, этнической, конфессиональной. Этот сложный поиск нередко сопровождается всплеском конфронтации и экстремизма в этнополитической и религиозной сферах. На протяжении всего 2011 года на этом направлении обозначилось множество сложных проблем, разрешение которых требует активного участия и властных структур, и неправительственного сектора.

<sup>58</sup> Доктрина информационной безопасности России // Российская газета. — URL: [http://www.rg.ru/oficial/doc/min\\_and\\_vedom/mim\\_bezop/doctr.shtm](http://www.rg.ru/oficial/doc/min_and_vedom/mim_bezop/doctr.shtm).

Остроту этой проблеме в 2011 году придавали многочисленные факторы как долгосрочного, так краткосрочного и среднесрочного характера, не всегда напрямую связанные с вопросами межнациональных отношений. Среди наиболее важных причин можно назвать:

- нестабильность экономического развития, которая в условиях спада производства и высокой безработицы провоцирует мигрантофобские и националистические настроения;
- сохраняющаяся общественно-политическая нестабильность в регионе Северного Кавказа;
- включение в социальную жизнь и публичное пространство молодёжи, социализировавшейся в условиях 2000-х годов, с характерным для этого периода ростом ксенофобских настроений;
- расширение сети действующих вне закона организаций националистического толка;
- отдельные непродуманные высказывания и действия представителей власти, создающие впечатление о формировании ксенофобии на государственном уровне;
- свободное функционирование каналов распространения некорректной и интолерантной информации, что способствует формированию нетерпимости к отдельным этническим группам (Интернет, масс-медиа, массовая культура);
- неадекватная и неоперативная реакция правоохранительных и судебных органов на призывы к разжиганию межнациональной розни и к преступлениям по националистическим мотивам.

Тема межнациональных отношений, которая ещё вчера казалась многим второстепенной, становится одной из центральных сюжетов предвыборной кампании. В текущем году вопрос межнациональных отношений не раз обсуждался и руководством страны. В ходе встречи Президента Российской Федерации с молодёжью на площадке факультета журналистики МГУ им. М.В. Ломоносова глава государства заявил: «В качестве темы для обсуждения — одной из тем, но очень важных, — предлагаю тему межнациональных отношений. Тему, которая для нашей страны всегда имела очень большое значение, но, надо признаться, за последние, может быть, несколько лет приобрела особую остроту»<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> Встреча со студентами и представителями молодёжных организаций. — Стенограмма. — 20.11.2011. —

### *Общественно-политический эффект «Манежной площади»*

Вхождение России в новый 2011 год происходило под знаком серии массовых митингов и уличных столкновений, последовавших после убийства в Москве футбольного болельщика Е. Свиридова (6 декабря 2010 года) в драке между компанией футбольных фанатов и группой жителей Северного Кавказа. Самым резонансным националистическим выступлением стал несанкционированный митинг на Манежной площади, когда в результате столкновений 35 человек оказались госпитализированными с ранениями различной степени тяжести, 65 человек были задержаны по подозрению в участии в массовых беспорядках<sup>60</sup>. Помимо Москвы, похожие акции прошли 11 сентября в Санкт-Петербурге, Воронеже, Ярославле, Новосибирске, Самаре и других городах<sup>61</sup>.

И хотя после этого «эпидемия» массовых беспорядков и столкновений пошла на спад, была обозначена чрезвычайно важная тенденция в эволюции ксенофобии и этнического национализма в постсоветской России. Массовые протестные акции, реакция на них определённой части российского экспертного и политического сообщества продемонстрировали, что в России формируется новая общественно-политическая сила, которую можно определить как «новый русский национализм», или «русский сепаратизм». Данное политическое явление, заявившее о себе в конце 2010 года на Манежной площади в Москве, зарождалось на протяжении двух постсоветских десятилетий. По данным Всероссийского центра исследований общественного мнения (ВЦИОМ), доля людей, полностью или частично поддерживающих лозунг «Россия для русских», возросла за период с 1998 по 2002 год с 45 до 55%<sup>62</sup>. Исследование, которое провёл Аналитический центр Ю. Левады 21–24 января 2011 года, зафиксировало, что лозунг «Россия для русских» разделяется 58-ю процентами опрошенных респондентов. Согласно опросу, проведённому радиостанцией «Русская служба новостей» по горячим следам событий декабря 2010 года, 87% слушателей выступили с поддержкой демонстрантов на Манежной площади<sup>63</sup>. При этом 59% опрошенных пред-

URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/13135>.

<sup>60</sup> ОБОБЩЕНИЕ: «Беспредел» на Манежной закончился десятком уголовных дел // РИА Новости. — 13.12.2010. — URL: <http://www.center.ria.ru/incidents/20101213/82264278.html>.

<sup>61</sup> Да вы дома давно спать должны! — Газета.ru. — 15.12.2010. — URL: <http://www.gazeta.ru/social/2010/12/15/3467545.shtml>.

<sup>62</sup> Да вы дома давно спать должны! — Газета.ru. — 15.12.2010. — URL: <http://www.gazeta.ru/social/2010/12/15/3467545.shtml>.

<sup>63</sup> В многонациональной стране терпимость должна быть выше нуля (мнения парламентариев) // Regions.ru. — 14.12.2010. — URL: <http://www.regions.ru/news/2329772>.

ставителей других этнических групп рассматривают данный лозунг как крайне реакционный и даже «фашистский» по своей сути<sup>64</sup>.

Именно с конца 2010 года явственно и отчётливо прозвучали лозунги политико-правового закрепления различий между республиками Северного Кавказа и остальной Россией. Начали раздаваться призывы к отделению российского «ядра» от Северного Кавказа. 23 апреля 2011 года «национал-демократы» провели санкционированный митинг в Москве с лозунгом «Хватит кормить Кавказ!». В рамках объявленной кампании 22 октября 2011 года в Москве на Болотной площади состоялся митинг под тем же лозунгом<sup>65</sup>. Наибольшее количество участников за последние годы собрал и ежегодный националистический «Русский марш».

За истекший год не снизилось количество терактов, диверсий, нападений на представителей правоохранительных структур и Вооружённых Сил на территории Северного Кавказа. Более того, они часто имеют символический характер. Такие как, например, расстрел туристов из Москвы на территории Кабардино-Балкарии в Приэльбрусье, а также взрыв канатной дороги «Старый кругозор — Мир» 18 февраля 2011 года. Заявления властей об уничтожении радикального подполья не подтверждаются на практике. В республиках Северного Кавказа представители так называемого «традиционного ислама» (не только муфтии, но и имам-хатыбы мечетей) становятся мишенями для представителей радикального исламизма. Террористические акции совершаются и за пределами северокавказского региона<sup>66</sup>. Так, террористическая атака в московском аэропорту «Домодедово» 24 января 2011 года привела к гибели 37 человек<sup>67</sup>.

Все эти события укрепляют социальную фрустрацию, способствуют усилению страхов и некритическому восприятию националистических лозунгов и мифов, которые на фоне недостаточной просветительской и информационной работы начинают казаться спасительным решением острой проблемы. По данным опроса, проведённого Аналитическим центром Юрия Левады «Левада-Центр» 28–31 января

<sup>64</sup> Тандем в минусе // Ведомости. — URL: [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/253847/tandem\\_v\\_minuse#ixzz1CBPXLGhp](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/253847/tandem_v_minuse#ixzz1CBPXLGhp).

<sup>65</sup> Необходимо учитывать, что первые строчки в списке дотационных регионов занимают не кавказские регионы, а Якутия и Бурятия. Совокупное финансирование из федерального бюджета Приволжья в 2011 году составляло 263,7 млрд рублей, Дальнего Востока — 180,8 млрд рублей против 167,8 млрд рублей для Северного Кавказа.

<sup>66</sup> Маркедонов С. М. Северокавказский терроризм: вызов и поиск адекватного ответа // Военно-промышленный курьер. — 2011. — 26 января. — № 3 (369).

<sup>67</sup> Полные данные о пострадавших в результате терактов — на веб-сайте Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации: <http://www.mchs.gov.ru>.

2011 года и посвящённого теракту в аэропорту «Домодедово», 24% респондентов сочли, что для того чтобы покончить с терроризмом, нужно запретить жителям Северного Кавказа въезд и проживание в городах России. Ещё 19% предложили укрепить и закрыть границы между республиками Северного Кавказа и Россией<sup>68</sup>.

К сожалению, на фоне роста взаимного недоверия и ксенофобии отдельные политики используют эти факторы в своей предвыборной риторике, искусственно и упрощённо противопоставляя два мира — «русские» и «нерусские», представители которых являются гражданами одной страны.

### *Общественное участие в выработке и реализации миграционной политики*

С середины 1990-х годов началась массовая трудовая миграция в Россию, и доля русских в ней упала до минимума. В 2000-е годы заметно увеличилась доля трудовых мигрантов из стран Центральной Азии. Среди этой волны миграции преобладали выходцы из сельской местности, плохо знающие российскую культуру и русский язык<sup>69</sup>.

По данным исследования «Миграционная ситуация в Москве и Московской области: реальность против мифологем»<sup>70</sup>, среди мигрантов из Центральной Азии увеличивается совокупная доля безработных, работающих нелегально и находящихся на территории России незаконно. В общем иммиграционном потоке на протяжении последних трёх лет акцент постепенно смещается с временной миграции мужчин в сторону безвозвратной миграции семей. Три четверти мигрантов отправляют деньги на родину (74,8%), при этом подавляющему большинству респондентов деньги нужны, чтобы семья могла выжить. По данным опроса, чаще всего мигранты выезжают из своей страны для получения временной работы (45,4%), однако примерно каждый третий (35,0%) заявил о своём стремлении получить постоянную работу.

Наиболее острыми проблемами, с которыми сталкивается мигрант, прибывший из Центральной Азии на работу в Россию, являются про-

<sup>68</sup> Теракты на транспорте (в Домодедово — 2011 г., в московском метро — 2010 г.): Исследование Аналитического центра Юрия Левады «Левада-Центр». — 04.02.2011. — URL: <http://www.levada.ru/press/2011020404.html>.

<sup>69</sup> Тишков В. А. Современное государство в эпоху социального многообразия. Демократические институты в полиэтничных обществах: Доклад / Подготовлен к Мировому политическому форуму 2011 года. — Оренбург, 2011. — С. 35.

<sup>70</sup> Миграционная ситуация в Москве и Московской области: реальности против мифологем: Аналитический отчёт. — М., 2011.

блемы с работодателем, жилищно-бытовые вопросы и взаимоотношения с населением. В наименьшей степени, считают эксперты, мигрантов волнуют проблемы культурно-языкового барьера. Знание русского языка не является для них необходимым условием: их формы занятости не требуют высокой гуманитарной подготовки. Согласно данным опросов, мигранты в целом не доверяют полиции и городским чиновникам, а их доверием пользуются люди, с которыми они вместе живут или работают, медицинские работники и землячества.

Большинство трудовых мигрантов слабо адаптированы и интегрированы в российском обществе, работают зачастую нелегально и нелегально снимают жильё, не имеют никаких социальных, трудовых, правовых гарантий. То есть оказываются вне правового поля. В столице мигранты хотя и полагают, что вполне адаптировались, на самом деле интегрированы в основном лишь в мигрантское сообщество, поддерживая связи только со своими земляками. Существенно обостряется проблема интеграции в российский социум детей мигрантов, не имеющих для этого столь же сильной мотивации, как у их родителей.

Интеграция мигрантов, о необходимости которой так много говорят эксперты, может реализовываться различными путями. Может произойти усиление этнических сообществ, их анклавизация и, как следствие, — усиление раздробленности российского общества. Другой вариант — ассимиляция иммигрантов российским социумом, имеющая своим следствием его консолидацию и усиление на основе отождествления характеристик самосознания людей при сохранении ими своей национальной идентичности. Для ассимиляции мигрантов основная работа ложится на плечи государственных органов и общественных организаций, однако пока их влияние в среде мигрантов невелико.

В сфере миграции в России сложилась парадоксальная и крайне противоречивая ситуация. Государство и бизнес заинтересованы в привлечении иностранной рабочей силы. Миграция рассматривается как средство для исправления демографической ситуации. По данным Федеральной миграционной службы, до 2025 года численность населения России может сократиться ещё на 10 млн человек. С 1989-го по 2011 год убыль населения составила 12 млн человек, а миграционный приток — 8 млн человек.

Однако этот курс неоднозначно оценивается населением. По данным социологического опроса, проведённого в апреле 2011 года в Ханты-Мансийском автономном округе, среди основных причин неприязненного отношения к людям иной национальности половина опро-

шенных (48,9%) называют «непринятие ценностей, обычаев, правил поведения моего народа». Немного меньшему числу респондентов (43,3%) не нравятся внешность, манеры приезжих; треть опрошенных (33,2%) видят в иностранцах угрозу криминального характера; чуть больше четверти (26,9%) — конкурентов на рынке труда<sup>71</sup>. По данным Аналитического центра Юрия Левады «Левада-Центр», за последние годы почти вдвое (с 25% в сентябре 2002 года до 47% в сентябре 2011 года) выросло число тех респондентов, которые считают основой национализма «вызывающее поведение представителей иных национальностей»<sup>72</sup>.

Опыт показывает, что эффективным компенсаторным механизмом является воспитание чувства коллективного общежития и коллективной ответственности мигрантов за новое место жительства. Таким новым местом могут стать подъезд, дом, придомовая территория, район и пр.

Конечно, миграционные процессы невозможно отделить от межнациональных отношений, и потребуются комплексный подход к разрешению возникающих противоречий.

### *Государство и общество против ксенофобии и агрессивного национализма*

Проявления ксенофобии, помимо политически артикулированных форм (участие в партиях, движениях, группировках), зачастую возникают вне «привязки» к каким-либо идеологическим платформам. Причинами для проявления национальной неприязни и ненависти могут быть криминальные действия, бытовые ссоры и споры, банальное хулиганство и отсутствие элементарной культуры. Именно уличная ксенофобия потенциально является одним из основных источников для последующего перерастания стихии в организованный этнический экстремизм.

В 2011 году было зафиксировано немало случаев уличной ксенофобии. По данным мониторинга Московского бюро по правам человека, с 1 января до середины октября 2011 года произошло 74 случая нападений и столкновений на почве ксенофобии. В результате этих инцидентов пострадало более 100 человек — 23 погибли и 98 получили ранения разной степени тяжести. В 2010 году за аналогичный период

<sup>71</sup> Многонациональная Югра: цифры, факты, мнения // УралПолит.Ru. — 17.08.2011. — URL: [http://www.uralpolit.ru/urfo/polit/society/id\\_244706.html](http://www.uralpolit.ru/urfo/polit/society/id_244706.html).

<sup>72</sup> Национализм в России: Исследование Аналитического центра Юрия Левады «Левада-Центр». — Пресс-выпуск. — 06.09.2011. — URL: <http://www.levada.ru/press/2011090601.html>.

было отмечено 33 погибших и 198 пострадавших, а в 2009 году — соответственно 71 погибший и 311 пострадавших<sup>73</sup>. География этнического насилия и в 2011 году была широка<sup>74</sup>. В контексте неполитических инцидентов с национальной подоплёкой следует рассматривать конфликты в п. Сагре Свердловской области 1 июля 2011 года и в п. Невской Дубровке Ленинградской области, где произошло столкновение между группой местных жителей с одной стороны и группой выходцев с Кавказа — с другой.

За период с 1 января по 15 октября 2011 года было зафиксировано 107 фактов вандализма. С 11 на 12 июля 2011 года была предпринята попытка поджога синагоги в Отрадном (Москва). 2 октября на нескольких домах в г. Биробиджане (Еврейская автономная область) было обнаружено изображение свастики. Летом 2011 года зафиксированы акты вандализма в отношении мечетей и мусульманских могил Свердловской и Нижегородской областей. 4 октября неизвестные бросили ночью гранату в здание реконструируемой мечети в с. Эльхотово (Северная Осетия).

В 2011 году российские власти предприняли важные шаги по организации системного противодействия политическому экстремизму в его различных формах.

11 февраля 2011 года состоялось заседание Президиума Госсовета о мерах по укреплению межнационального согласия, на котором была закреплена линия на формирование и укрепление российской общегражданской идентичности.

26 июля 2011 года был подписан Указ Президента Российской Федерации № 988 «О межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации». Комиссия создана в целях совершенствования мер, направленных на противодействие экстремизму. Таким образом, высшая власть продемонстрировала свою заинтересованность в рекомендациях специалистов и активистов гражданского общества<sup>75</sup>.

19 июля 2011 года по итогам встречи Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина с руководителями национально-

<sup>73</sup> Проявления агрессивной ксенофобии в РФ за период с января по первую половину октября 2011 г.: Обзор Московского бюро по правам человека // Antirasizm.ru. — URL: <http://www.antirasizm.ru/index.php/smi-review/342-review-mbhr-aggressive-jan-oct-2011>.

<sup>74</sup> Там же.

<sup>75</sup> Р. Нургалиев возглавит комиссию по противодействию экстремизму / РосБизнесКонсалтинг // RBK.RU. — 29.07.2011. — URL: <http://top.rbc.ru/politics/29/07/2011/607941.shtml>.

культурных автономий и главами религиозных организаций было принято решение о создании Экспертно-консультативного совета по национальной политике. Консультативный совет будет собираться ежеквартально для обсуждения актуальных проблем межэтнических отношений.

В октябре 2011 года Президент Российской Федерации Д. А. Медведев внёс в Государственную Думу законопроект, который предусматривает внесение в законодательство Российской Федерации положений о запрете на работу с детьми для лиц, осуждённых или подвергавшихся уголовному преследованию за преступления экстремистской направленности<sup>76</sup>.

В период с 1 января по 15 октября 2011 года за преступления на почве ксенофобии были осуждены 317 человек<sup>77</sup>. Однако продолжилась и тенденция массового назначения условных наказаний, причём даже за тяжкие преступления. Активность властей на этом направлении остаётся практически не замеченной населением: согласно опросу Аналитического центра Юрия Левады «Левада-Центра», проведённому 19–23 августа, только 42% опрошенных полагают, что власти борются с радикальным национализмом, а 20% — считают, что власти, наоборот, способствуют росту национализма.

Проблема эскалации межнациональной напряжённости в той или иной степени связана с комплексными проблемами современного российского социума. Необходимы включение социальных лифтов, фундаментальная победа над коррупцией и вера в суд. Проблемы, возникающие у всех участников миграционного процесса (мигрантов, членов их семей, органов государственного управления, общественных организаций, работодателей и пр.), связанные с трудовой миграцией, могут быть решены только через выработку внятной государственной миграционной политики и последующей актуализации миграционного законодательства и налаживания надлежащего правоприменения в данной области.

В 2011 году был наконец подготовлен проект концепции миграционной политики до 2025 года, который ещё нуждается в доработке.

<sup>76</sup> В Госдуму внесён законопроект о запрете на работу с детьми для лиц, осуждённых за преступления экстремистской направленности / Веб-сайт Президента Российской Федерации. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/13016>.

<sup>77</sup> Проявления агрессивной ксенофобии в РФ за период с января по первую половину октября 2011 г.: Обзор Московского бюро по правам человека // Antirasizm.ru. — URL: <http://www.antirasizm.ru/index.php/smi-review/342-review-mbhr-aggressive-jan-oct-2011>.

Следует ускорить разработку и принятие концепции национальной политики Российской Федерации, федеральной целевой программы (Национального плана) противодействия национализму, ксенофобии, национальной и религиозной нетерпимости.

Следует обеспечить эффективность взаимодействия органов власти и местного самоуправления с институтами гражданского общества путём нормативно-правового обеспечения деятельности этнокультурных институтов гражданского общества, поддержки акций и мероприятий НКО в рамках реализации государственной национальной политики Российской Федерации и комплексных программ гармонизации этнических отношений и этнокультурного развития регионов.

Следует рассмотреть вопрос о создании на федеральном, региональном и муниципальном уровнях сети центров мониторинга социальной безопасности, обеспечивающих повышение компетентности управленческих решений, предупреждение этнических, религиозных и других общественных конфликтов, снижение социальной напряжённости, формирование толерантности, веротерпимости, миролюбия у населения.

Необходимо вернуться к разработке и реализации федеральной целевой миграционной программы, основанной на эффективной политике привлечения иностранной рабочей силы с учётом потребностей экономики, разумного баланса между работниками из числа граждан Российской Федерации и иностранных граждан, возможности адаптации временных трудовых мигрантов и интеграции иммигрантов в российское общество. Следует рассмотреть вопрос о введении обязательного медицинского страхования трудящихся-мигрантов (как иностранцев, так и граждан России — переселенцев) и членов их семей, осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации, а также обязательного приобретения медицинских страховых полисов иностранными гражданами, въезжающими в Российскую Федерацию в безвизовом порядке.

Следует также разработать программы оптимизации внутренней миграции (адаптации, гражданского диалога, трудовой занятости, поддержки культурных инициатив мигрантов).

Генеральной прокуратуре Российской Федерации и Министерству юстиции Российской Федерации необходимо совершенствовать правоприменительную практику с целью обеспечения на территории нашей страны защиты российских и иностранных граждан независимо от их правового статуса, этнической и религиозной принадлеж-

ности; противодействовать коррупции в системе МВД, в частности, направленной на эксплуатацию мигрантов и манипуляцию с регистрацией для граждан Российской Федерации и иностранных граждан. Необходимо усовершенствовать работу по определению критериев экстремистской, террористической деятельности и наказаний за неё.

Несмотря на то, что этнические и конфессиональные различия нередко выступают факторами конфликтности и причинами нетерпимости и насилия, сегодня этническое и религиозное многообразие составляют богатство и силу российского народа. В России религиозные и этнические общины всегда сохраняли и приумножали традиции добрососедских отношений, мирного сосуществования, согласия и взаимопонимания. Это являлось условием и значимым фактором стабильности и развития страны. Солидарность и чувство принадлежности к многоэтнической гражданской нации, признание государства своим составляют основу гражданской идентичности. Это основополагающая для современного человека форма идентичности основывается на самом феномене российской историко-культурной и гражданско-политической общности. Благодаря этой общности проживающий в стране народ называет своё государство Отечеством, разделяет общее представление о государстве и признаёт его. «Гражданский национализм» — это разделяемые населением ценности, правовые и другие нормы, а также политические и культурные символы, которые оформляют представление о стране как о национальном государстве и о народе как о нации.

Население нашей страны сегодня обладает высокой степенью национального единства в смысле общих ценностей, культурной гомогенности и активного межэтнического и межконфессионального взаимодействия. Государственная организация по-прежнему является тем уровнем, на котором общества формируют свою идентичность. Первичность частной жизни, этнические и религиозные различия не избавляют людей от общности, особенно по отношению к государству, когда каждый живущий в нём имеет с ним взаимные обязательства, крайне важные для обеих сторон.

### 3.8. МОЛОДЁЖЬ И МОДЕРНИЗАЦИЯ

Дети и молодёжь — это стратегический ресурс модернизации России. По данным Росстата, на 1 января 2010 года в России проживает 29,8 млн детей и молодёжи в возрасте до 20 лет — 21% населения страны. 15% населения страны — это дети до 14 лет<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> Стратегия детской и молодёжной политики России. XXI век: Материалы пленарного заседания Общественной палаты Российской Федерации. — 07.04.2011. — М.: Брейн Принт, 2011. — С. 8.

Молодёжь не в полной мере реализует свой потенциал участия в процессе модернизации в России в силу того, что современная система образования слабо ориентирована на развитие у студентов качеств, связанных с инновационной деятельностью. По мнению представителей студенческой молодёжи, система образования в большей степени направлена на развитие таких «традиционных» качеств как навыки работы с информацией, самостоятельность, коммуникабельность, ответственность, трудолюбие и в меньшей степени способствует формированию креативности и лидерских качеств, которые, как показали результаты анализа, в значительной степени связаны с инновационной активностью студенческой молодёжи.

На протяжении последних полутора десятков лет, несмотря на декларируемую молодыми людьми приверженность семейным ценностям, среди молодёжи отмечается устойчивое снижение количества браков, в том числе ранних, и одновременно увеличивается количество разводов. В последние годы эта тенденция лишь усиливается. При этом доля детей, рождённых несовершеннолетними матерями вне брака, достигла к 2005 году 78,5 тысяч человек. В 2009 году этот показатель существенно снизился: вне брака родилось 62,7 тысяч детей. Существенной угрозой является распространение среди молодых людей социальных болезней — чрезмерного потребления алкоголя, курения, наркомании. За последние 20 лет в 18 раз увеличилось число наркоманов-подростков. До 80% молодых людей не скрывают, что используют в речи нецензурную брань.

Остро стоят проблемы социального неблагополучия молодёжи. В России сегодня проживает 28 млн детей, более 6 млн несовершеннолетних проживают в социально неблагоприятных условиях. Ежегодно выявляются более ста тысяч новых детей, оставшихся без попечения родителей. Из них 25 тыс. — сироты, а 75 тыс. отправляются в детские дома и интернаты по заявлению родителей, которые не в состоянии обеспечить достойные условия жизни своему ребёнку. К сожалению, жизнь большинства выпускников детских домов складывается несчастливым, часто трагично. Это при том, что государство расходует на поддержание этих учреждений значительные средства. Так, на содержание одного воспитанника государственного образовательного учреждения для детей-сирот в Москве отпускается 623 тыс. рублей в год<sup>79</sup>. Однако условия жизни в этих учреждениях крайне неблагоприятные. Нужно рассмотреть варианты переориентации этой помощи в сторону поддержки нуждающихся семей, готовых бороться за своих детей.

<sup>79</sup> Приложение 1 к Постановлению Правительства Москвы от 7 сентября 2010 г. N 786-ПП. — URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/moscow/277281/>.

Сложность общественных преобразований повлияла на процессы социализации молодых людей, на все стороны жизни молодого поколения. Изменились содержание и способы разрешения традиционных молодёжных проблем, которые в новых исторических условиях должны рассматриваться на принципиально иной основе. Реализация этих целей предполагает активное привлечение молодёжи к непосредственному участию в формировании и реализации политики, касающейся молодёжи и общества в целом. Государство должно создавать условия для расширения возможностей молодого человека в выборе своего жизненного пути, достижении личного успеха независимо от его материального уровня и социального положения. Только в этом случае окажется действенной основная задача молодёжной политики — обеспечение самореализации молодёжи.

Важным направлением в деле духовного, нравственного, патриотического воспитания молодёжи должно стать ограждение её от отрицательного влияния ксенофобии, религиозного экстремизма, фанатизма. В этих целях необходимо создание защитных механизмов от проникновения в молодёжную среду экстремистско-религиозных взглядов. Протестные акции футбольных болельщиков, в основном молодых людей — в среднем двадцатилетнего возраста, — обнажили большую общественную проблему, которая смыкается с проблемами национализма и ксенофобии, проблемой неудовлетворённости, отсутствия позитивных стимулов, психологическим и идейным вакуумом молодёжи.

Экономическая активность молодёжи находится на достаточно низком уровне: сегодня в России работают 1 млн 300 тыс. молодых людей. На иждивении находятся практически 79% молодого населения, на что есть вполне объективные причины. Однако во многих странах молодёжь более активно участвует в экономической жизни.

Сохранение и развитие интеллектуального и творческого потенциала общества, создание условий для творческой самореализации молодёжи предполагают разработку комплекса мер по экономическому стимулированию предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, благотворительных и иных фондов, отдельных граждан, поддерживающих молодые таланты; установление премий, стипендий, пособий для талантливых молодых людей, оказание государственной поддержки творческой, инновационной деятельности молодёжи.

В этой связи региональным и муниципальным органам власти необходимо в корне пересмотреть подходы к организации досуга насе-

ления. Места массового отдыха следует сделать центрами здоровья, оборудовать их для спортивных игр, занятий физической культурой, заполнить их молодыми семьями, которые вместе со своими детьми будут заниматься спортом. Для этого необходимо сформировать индивидуальную, личную потребность у молодого человека в физических упражнениях, сделать занятия физкультурой стилем жизни молодых семей. С помощью институтов гражданского общества необходимо внедрить в массовое сознание установку на спортивный семейный отдых — семейный туризм, семейные прогулки, семейные занятия физкультурой.

Серьёзные риски для развития спортивной и физической культуры, которые несут конфликтные ситуации, складываются вокруг спортивных федераций. В 2011 году стали известны случаи фактической дезорганизации спортивных федераций из-за их отказа поставить во главе своих структур навязываемых извне, как правило, далёких от спорта руководителей. При этом в качестве инструмента давления используется угроза приостановления или изъятия аккредитации федерации при Министерстве спорта, туризма и молодёжной политики Российской Федерации — по формальным техническим основаниям, таким, например, как несвоевременное представление запрошенных документов, — невзирая на существующие значимые спортивные достижения.

В условиях поиска эффективных форм конструктивного диалога власти с гражданским обществом фактическое разрушение спортивных федераций может нанести непоправимый ущерб заявленным приоритетам развития физической культуры в умах сотен тысяч наших граждан, связанных с конкретным видом спорта. При этом речь идёт не только о спортсменах и тренерах, фактически теряющих свои достижения при развале федерации, но и о будущих спортсменах, лишённых необходимой организационной среды.

Для большинства представителей молодёжи приоритетным направлением модернизации является осуществление инноваций и технико-экономический прорыв. По количеству сторонников наиболее популярным приоритетом модернизации в России является изобретение качественно новых продуктов и внедрение новых технологий (33% респондентов). На втором месте в списке приоритетов модернизации — «создание среды, поощряющей инициативу и нововведения» (28% опрошенных). В то же время идеи социально-политической направленности модернизации менее популярны, хотя их тоже поддерживает достаточно большое количество респондентов. Так, в ходе опроса 24% опрошенных указали в качестве приоритета модерниза-

ции «формирование общества, в котором гарантированы права граждан». Представители студенческой молодёжи в большинстве своём положительно оценивают шансы России на успешное осуществление модернизации (более 80%), около трети из них считают, что «шансы есть, и они велики», а две трети — что «шансы есть, но они малы».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие гражданского общества в России во многом связано с изменениями в массовом сознании. Это исторически длительный процесс, успех которого зависит от многих факторов. Почему в России даже при наличии формальных предпосылок трудно построить функционирующее гражданское общество? Потому что создать гражданское общество вообще невозможно — оно возникает само, и это долгий процесс, подверженный многочисленным внешним воздействиям. И хотя в нашей стране выбор в пользу демократии сделан, что является благоприятным условием для развития гражданского общества, налицо слабость многих демократических институтов.

Процессы развития гражданского общества в России тесно связаны с гораздо более сложной проблемой — институционализацией самого российского общества. Людям труднее объединяться в ассоциации, эффективно защищать общественные интересы, если они не знают, в каком обществе живут, на каких принципах и ценностях оно основано, каковы права и обязанности его граждан.

В последние годы в нашей стране растёт гражданская активность по многим направлениям. Очевидно, что потенциал гражданской самоорганизации велик. Заметно возрос уровень протестной активности, что вылилось в массовые протестные акции по итогам выборов в Государственную Думу в декабре 2011 года.

Увеличивается число новых гражданских инициатив, особенно в сфере гражданского контроля и в области благотворительности. Возникают новые формы самоорганизации в различных сферах: досуговые объединения, различные общества помощи, формы территориального самоуправления, борьба с уплотнительной застройкой, родительские советы, экологические группы. Как различные гражданские инициативы, так и протестная активность реализуются на базе новых инструментов массовой коммуникации — социальных сетей и блогов.

Третий сектор по-прежнему достаточно слаб и не авторитетен, однако числопотенциальныхегоучастниковпополняется. Благотворительная активность населения развивается стабильно, но медленно. При этом хорошую динамику роста набрали новые формы благотворительной

активности — целевые капиталы и фонды местных сообществ, которые способны стать локомотивом для всей отрасли.

Гражданское общество требует осуществления запланированных перемен в области средств массовой информации — разгосударствления, в первую очередь, региональных СМИ (которое, по большому счёту, не началось), а также введение института общественного телевидения.

Местное самоуправление в России находится в стадии становления: здесь преобладают проблемы и негативные тенденции, главная из которых — чрезвычайно низкий уровень финансовой обеспеченности муниципальных образований. Однако налицо и целый ряд примеров конструктивной гражданской активности на местном уровне, диалога с муниципальными властями, которые необходимо пропагандировать и активно перенимать.

Сегодня более острой и злободневной становится проблема установления единого гражданского поля: необходимо реальное реформирование судебной и правоохранительной систем, без которого невозможно сохранить доверие граждан к своему государству.

Наибольшую угрозу для развития гражданского общества представляет коррупция. Отсутствие разделения властей, коррупционное взаимопроникновение власти и бизнеса приводит к внутренней деформации государственных органов, превращающей их из правовой структуры в замкнутую корпорацию, работающую на принципах круговой поруки. После таких структурных изменений госаппарат просто не может функционировать в нужном режиме и не способен выполнять позитивные общественные функции.

В последние годы в нашей стране складывается система гражданского (общественного) контроля, появляются многочисленные примеры неинституциональной активности граждан в осуществлении контрольных функций. Основу системы общественного контроля должны составлять такие институты гражданского общества как общественные палаты и общественные советы всех уровней, общественные наблюдательные комиссии. Одними из первоочередных шагов должны стать разработка и принятие федерального закона «О гражданском (общественном) контроле».

Гражданское общество становится более «цепким», технологически и информационно грамотным. Так, распространяется практика по видеофиксации незаконных действий чиновников, сотрудников



---

---

**Общественная палата Российской Федерации:  
Доклад о состоянии гражданского общества  
в Российской Федерации  
(2011 г.)**

По заказу ФГБУ «Аппарат Общественной палаты Российской Федерации».  
Подписано в печать 26.12.2011  
Издательство ООО «Альтрейд»

---

Формат А4 (1/8 печатного листа).  
Печать офсетная. Гарнитура Charter. Объем 18 печатных листов.  
Формат 210x297. Тираж 1000 экз.  
Типография «ПЕЧАТАЙ.РУ»

